



Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

O Conceito de Emergência Social:

Estudo de Caso - A Linha Nacional de Emergência Social (LNES-144) –

Do Laboratório ao Observatório Social

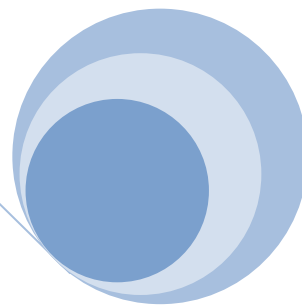
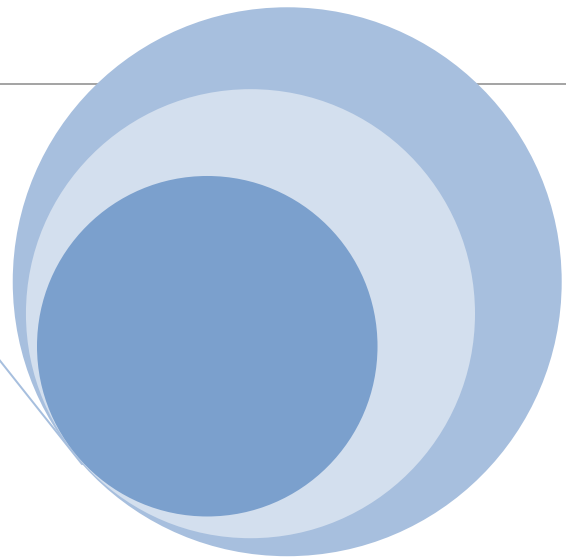


Carla Maria Chaves da Silva Bernardo

Orientação: Professor Doutor Hermano Carmo

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Gestão e Políticas Públicas

Lisboa 2012



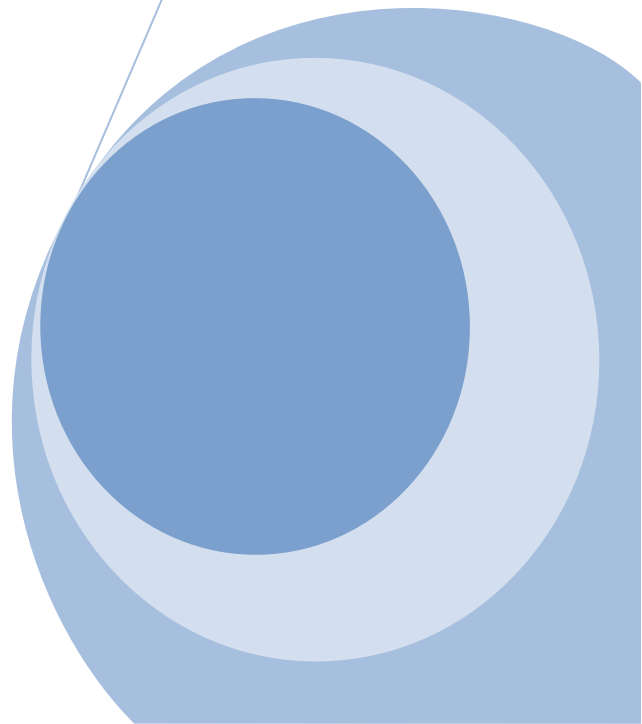
O Conceito de Emergência Social

**Estudo de Caso da LNES-144 – Do
Laboratório ao Observatório Social**

Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas apresentada no
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, orientada pelo Professor
Doutor Hermano Carmo

Carla Bernardo

01-09-2012



“Mais importante do que a poesia é o seu resultado.

Um poema evoca cem actos heróicos.

Mais importante do que a ciência é o seu resultado.

Uma resposta provoca cem perguntas”.

(J.L. Moreno)

Dedicatórias

A todos os técnicos que trabalham na e para a Emergência Social.

A todas as equipas que compõem a LNES-144, que diariamente lidam contra o tempo, contra as situações limite, contra os constrangimentos e dificuldades, contra a desinformação e, muitas vezes, sem o suporte necessário à prossecução da sua actividade. A coragem e empenho que tenho presenciado diariamente fazem-me sentir orgulho de pertencer a este serviço e de exercer este tipo de trabalho.

Agradecimentos

Professor Doutor Hermano Carmo pela sua sabedoria e respeito pelo outro. Acima de tudo pela sua bondade inexprimível por palavras. Surgiu no meu caminho no momento em que eu o procurava.

Professor Doutor Pedro Hespanha, do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, que possibilitou, não só um aprofundamento do conceito de risco social como área da intervenção da Emergência Social, mas também a indicação de alguma bibliografia importante para desenvolver este trabalho.

Agradeço especialmente a todos os profissionais que se disponibilizaram para participar nas entrevistas e às diferentes entidades a que pertencem por permitirem a abertura a este tipo de projecto, nomeadamente o Instituto de Segurança Social, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, a Cáritas Diocesana, a Cruz Vermelha Portuguesa, o Instituto Nacional de Emergência Médica, a Autoridade Nacional para a Protecção Civil e ainda os Médicos Sem Fronteiras.

De uma forma geral, deixo ainda uma palavra de reconhecimento, a todas as pessoas contactadas no decurso deste trabalho e que, de alguma forma, contribuíram para que o mesmo se pudesse concretizar.

At last, but not the least...à minha família e amigos, que são tudo para mim e a quem devo tudo aquilo que sou.

Resumo

O objectivo principal deste trabalho consiste em perceber o que é a Emergência Social. Este conceito terá surgido, na década de 80 do século XX, como um instrumento de luta contra a pobreza e a exclusão social, tendo vindo a suscitar um interesse crescente, no actual contexto social pautado por uma reestruturação profunda do Estado Social. Para levar a cabo o estudo, utilizar-se-á uma perspectiva mista: **a)** A nível diacrónico, tentar-se-á descrever como surgiu e evoluiu o conceito de Emergência Social no tempo; **b)** A nível sincrónico, tentar-se-á examinar como é actualmente operacionalizado esse conceito, em termos de políticas públicas e de serviços de proximidade. Para o efeito, faz-se uso de metodologia qualitativa, levando-se a cabo um estudo exploratório. A abordagem metodológica será o Estudo de Caso, sendo o objecto de estudo a *Linha Nacional de Emergência Social* (LNES-144), serviço público, de âmbito nacional, criado em 2001, na área da Emergência Social. Os resultados apontam para a LNES-144 como um serviço inovador, com um importante papel de laboratório social, tendo deixado uma marca significativa, que lhe permite ser encarado como uma referência na área da Emergência Social. Contudo, foram identificadas algumas limitações ao nível do seu papel enquanto observatório social.

Palavras-Chave: Emergência Social, Pobreza, Exclusão Social, Administração Pública, Intervenção Social.

Abstract

This work main focus is to try to define and study Social Emergency. This concept first surfaced in the mid 80's as a struggle against poverty and social exclusion and it caused an uprising interest, due to the profound on-going restructures within the concept of Welfare State. For this topic development, we will use a mixed approach: **a)** From a diachronic level, we will try to describe both the source, and timeline for the Social Emergency concept **b)** From a synchronic level, we will try to analyse its actual applicability, regarding both public policies, and proximity services. To achieve this goal, we'll use a qualitative methodology and an exploratory analysis. In what concerns the methodological approach, we'll use *Linha Nacional de Emergência Social* (LNES-144) case study, a nationwide Portuguese public service created in 2001. The results show LNES-144 as an innovating service, of great relevance in the social laboratory plan, notwithstanding there're still some limitations regarding the observatory focus.

Key-Words: Social Emergency, Poverty, Social Exclusion, Public Administration, Social Intervention.

Resumé

L'objectif de ce travail est de comprendre ce qu'est l'Urgence Sociale. Ce concept né au court du XX^{ème} siècle, dans les années 80 et s'est développé comme un instrument de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'état d'Urgence Sociale n'a cessé de grandir dans l'actuel contexte de la société où nous assistons à une restructuration profonde de l'État Social. Sera utilisé dans le dossier d'étude une perspective à deux niveaux : **a)** Une vision diachronique de l'émergence et de l'évolution du concept de l'Urgence Sociale sera étudiée et décrite au fil du temps; **b)** Au niveau synchronique, sera analysé la situation actuelle, faisant émerger le fonctionnement de ce concept dans le cadre des politiques publiques et son application par les services de proximité. Pour cela, cette étude réalisera une méthodologie qualitative. Sera utilisé un Étude de Cas de *Linha Nacional de Emergência Social* (LNES-144), service publique crée, au Portugal, en 2001. Les résultats font de ce service un moyen innovateur d'agir dans l'Urgence Social, ayant un rôle important comme laboratoire social. Nous avons, par ailleurs, mentionnés quelques limitations significatives en ce qui concerne son rôle comme observatoire sociale.

Mots-clés: Urgence Sociale, Pauvreté, Exclusion Sociale, Administration Public, Intervention Sociale.

"Nenhuma parte do objectivo da ciência 'normal' consiste em trazer novos tipos de fenómenos. De facto, aqueles que não cabem na caixa geralmente nem sequer são vistos. Nem os cientistas buscam inventar novas teorias, sendo mesmo frequentemente intolerantes com aquelas inventadas por outros."

Thomas Kuhn, A Estrutura das Revoluções Científicas (1962)

"A Ciência 'normal', no sentido dado por Kuhn, existe. Representa a actividade do não-revolucionário, ou mais precisamente, do não-muito-crítico profissional, do estudante de ciência que aceita o dogma dominante do dia. Na minha perspectiva, o cientista, tal como o descreve Kuhn, é uma pessoa da qual se deve sentir pena. Ele foi ensinado sob um espírito dogmático, ele é uma vítima da indocinação. Eu só posso dizer que vejo na ciência normal um grande perigo. Um perigo para a ciência e, de facto e para a nossa civilização."

Karl Popper (1970)

Índice

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O ACTUAL CONTEXTO	3
Noções Introdutórias	4
1. Perspectiva histórica do Estado e respectivas representações sociais	5
1.1.O Modelo Assistencialista, o Estado-Protector e o Estado-Providência	5
1.2.O modelo burocrático, a tecnocracia e a crise do Estado-Providência.....	6
1.2.1. O Modelo Burocrático	7
1.2.2. A Tecnocracia	8
1.2.3. A Crise do Estado-Providência	8
1.3.A reação neoliberal e conservadora	9
1.4. O New Managerialism, o New Public Management e o Reinventing Government	11
1.4.1. Críticas a estes movimentos e especificidades do serviço público	14
2. A Sociedade e as representações sociais do Estado	16
Síntese do capítulo	19
CAPÍTULO II – A INTERVENÇÃO SOCIAL	21
Noções Introdutórias	22
1. Finalidades da Intervenção Social	23
2. Funções e Dimensões da Intervenção Social	24
3. Valores da Intervenção Social.....	25
4. Tipos de Intervenção Social	26
5. Níveis de Intervenção Social	27
6. Problemas Sociais e Intervenção Social	28
Síntese do Capítulo	29
CAPÍTULO III – A POBREZA E A EXCLUSÃO SOCIAL.....	30
Noções Introdutórias	31

1. A Pobreza	31
1.1. Pobreza como privação de recursos	32
1.2. Pobreza numa perspectiva multidimensional.....	32
1.3. Pobreza como cultura de pertença	34
2. A Exclusão Social	37
2.1. A exclusão como fase extrema do processo de marginalização	37
2.2 Dimensões da exclusão	38
2.3 Exclusão, cidadania e os sistemas sociais básicos	39
3. Exclusões	41
Síntese do capítulo	42
 CAPITULO IV – A EMERGÊNCIA SOCIAL.....	 43
Noções Introdutórias	44
 1. O Conceito de Emergência Social	 44
2. Enquadramento Histórico da Emergência Social	46
2.1. A Emergência Social e o apoio à população sem-abrigo	47
2.2. A Emergência Social em França	49
2.3. A Emergência Social em Portugal.....	50
2.3.1. Serviço de Acolhimento Único de Lisboa.....	51
2.3.2. Surgimento do conceito de emergência social	51
2.3.3. Criação do SES na SCML e de Gabinetes de Emergência Social nos Centros Distritais de Segurança Social.....	53
2.3.4. A LNES-144.....	54
2.3.5. O Plano de Emergência Social (PES)	54
3. A Emergência Social e a Emergência Médica	54
3.1. Urgência e Emergência	55
3.2. Catástrofe e Acidente Grave	57
3.3. Crise	58
4. A Emergência Social como forma de Intervenção Social	59
4.1. A Emergência Social como intervenção de proximidade	61
4.2. A Emergência Social como resposta de acolhimento	61
4.3. A Emergência Social como valor de Incondicionalidade	62
5. Emergência Social e Triagem	63

5.1.Problemas crónicos e agudos.....	66
5.2. Avaliação do risco	68
5.3. O papel da incerteza	70
6. A Emergência Social e a nossa Sociedade	72
Síntese do Capítulo	75
CAPITULO V – QUESTÕES METODOLÓGICAS.....	76
Noções Introdutórias	77
1. Objectivos e Questões do Estudo	77
2. Limitações ao Estudo e outras considerações pessoais	78
3. Método, metodologia e objecto de estudo.....	79
4. Design da Investigação	81
5. Instrumentos de pesquisa	82
5.1.Análise documental.....	82
5.2. Observação participante e participação-observação.....	83
5.3.Entrevistas.....	84
5.3.1 Tipo de entrevista	84
5.3.2 O Processo de amostragem	85
5.3.3 As questões.....	86
6. Plano de análise	87
Síntese do Capítulo	87
CAPÍTULO VI – ESTUDO DE CASO LNES-144.....	88
Noções Introdutórias	89
1. Enquadramento e Orgânica da LNES-144.....	89
2. Missão da LNES-144.....	90
3. Tipologias de apoio	93
4. Organização da LNES- 144	93
4.1.Equipa de Primeira Linha (EPL)	94

4.2. Equipa Central de Emergência (ECE)	97
4.2.1. Aspectos formais do processo de triagem	100
4.2.2. Aspectos informais do processo de triagem	101
4.3. Equipas Distritais de Emergência (EDE)	102
5. Solicitantes e perfil da População-Alvo	106
6. Respostas de Emergência Social	107
7. Despesas e custos	109
8. Coordenação	109
9. Parcerias informais	110
10. Formação	111
Síntese do Capítulo	111
CAPÍTULO VII – DO LABORATÓRIO AO OBSERVATÓRIO SOCIAL	112
Noções Introdutórias	113
1. A Emergência Social no tempo – Questões Diacrónicas	113
1.1. O conhecimento sobre a Emergência Social ao longo do tempo	113
1.2. A história da Emergência Social	114
2. A Emergência Social na prática – Questões Sincrónicas	115
2.1. Emergência Social e Serviços de Proximidade	116
2.1.1. Proximidade relativa aos cidadãos	116
2.1.2. Proximidade relativa à rede	117
2.1.3. Modelos e Procedimentos em Emergência Social	117
2.2. Emergência Social e Políticas Públicas	119
2.2.1. Emergência Social e o quadro normativo	120
2.2.2. Emergência Social e Coordenação	121
2.2.3. Emergência Social - Uma resposta política eficaz para lidar com problemas estruturais?	122
2.2.4. Emergência Social – Uma forma de ocultar disfuncionamentos no modelo social?	124
2.3. A LNES-144 e a acção de Laboratório Social	125
2.4. A LNES-144 e a acção de Observatório Social	126
2.4.1. Formação	127
2.4.2. Produção e Difusão de instrumentos e documentos técnicos	128
2.4.3. Divulgação junto dos media e da sociedade	128

2.4.4.Encontros temáticos	130
Síntese do Capítulo	131
CAPÍTULO VIII – A URGÊNCIA DE PENSAR A EMERGÊNCIA SOCIAL	132
BIBLIOGRAFIA	1
ANEXOS	

Anexos

Anexo 1: Indicadores da cultura da pobreza segundo Oscar Lewis

Anexo 2: Dados estatísticos e outras informações relativas ao Serviço de Acolhimento Unificado/Único de Lisboa (SAUL)

Anexo 3: Dimensões, variáveis, fontes e tipos de recolha de dados

Anexo 4: Pedido de entrevista e declaração de consentimento informado

Anexo 5: Protocolo de entrevista

Anexo 6: Enquadramento Europeu e Português na altura da criação da LNES-144

Anexo 7: Marcos históricos da LNES-144

Anexo 8: Tipologias de apoio por parte da LNES-144

Anexo 9: Dados estatísticos sobre a evolução das situações de Emergência Social por Distrito no período de 2003 a 2010

Anexo 10: Caracterização chamadas recepcionadas pela Equipa de Primeira Triagem (EPL) da LNES-144

Anexo 11: infraestruturas da Equipa Central de Emergência (ECE) da LNES-144

Anexo 12: Guião pré Diagnóstico de triagem da ECE da LNES-144

Anexo 13: Fluxograma da vulnerabilidade, capacidades e rede de suporte

Anexo 14: Tipos de Resposta por parte da LNES-144

Anexo 15: Despesas da LNES-144 de 2002 a 2011

Anexo 16: Coordenação da LNES-144

Anexo 17: Formação Inicial da LNES-144

Anexo 18: Formações Frequentadas desde 2001 até Julho 2009

Anexo 19: Modelo Português de intervenção do INEM “Play and Run”

Anexo 20: Alguma legislação de suporte ao trabalho do INEM

Anexo 21: Resumo das principais conclusões do Primeiro Encontro Europeu de Linhas Telefónicas de Emergência Social

Lista Casos

CASO 1: A IMPORTÂNCIA DA TRIAGEM EM EMERGÊNCIA SOCIAL: O BALANÇO ENTRE DISCURSOS	64
CASO 2: A LNES-144 COMO OBSERVATÓRIO DA REDE	127

Lista Mapas

MAPA 1: DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA SOCIAL APOIADAS PELA LNES-144 DE 2003 A 2011

92

Lista Fluxogramas

FLUXOGRAMA 1: CIRCUITOS DA EQUIPA DE PRIMEIRA LINHA (EPL)	95
FLUXOGRAMA 2: CIRCUITOS DA EQUIPA CENTRAL DE EMERGÊNCIA (ECE)	99
FLUXOGRAMA 3 : CIRCUITOS DAS EQUIPAS DISTRITAIS DE EMERGÊNCIA (EDE)	105

Lista Gráficos

GRÁFICO 1: CARACTERIZAÇÃO DAS CHAMADAS NÃO-ÚTEIS EFETUADAS PARA A LNES-144 EM 2011	96
GRÁFICO 2: CARACTERIZAÇÃO POR GÉNERO DAS PESSOAS APOIADAS PELA LNES-144 EM 2011	107

Lista Quadros

QUADRO 1: RESUMO DAS PRINCIPAIS PERSPECTIVAS LIBERAIS ADAPTADO DE CARMO (2011: 131)	10
QUADRO 2: DEFINIÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO DE ACORDO COM AMARAL & COURTLAND & AL. (APUD CARVALHO, 2001)	12
QUADRO 3: PRESSUPOSTOS DO <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i> DE ACORDO MAGALHÃES (1994 APUD CARVALHO, 2011: 47)	13
QUADRO 4: PRESSUPOSTOS DO <i>REINVENTING GOVERNMENT</i> ADAPTADO DE CARVALHO (2001: 52 E 53)	13
QUADRO 5: RESUMO ESTRATÉGIAS DE EMERGÊNCIA SOCIAL PARA LIDAR COM FENÓMENO DOS SEM-ABRIGO EM DIVERSOS PAÍSES DE ACORDO COM FEANTSA (2005)	48
QUADRO 6: DATAS DE MAIOR IMPORTÂNCIA PARA O SURGIMENTO DA EMERGÊNCIA SOCIAL EM FRANÇA	50
QUADRO 7: DOCUMENTOS-CHAVE DO ESTUDO	82
QUADRO 8: CATEGORIAS-ALVO DE OBSERVAÇÃO	83
QUADRO 9: AMOSTRA E PERFIL DA MESMA	86
QUADRO 10: QUESTÕES DA ENTREVISTA, OBJECTIVO DAS MESMAS E TÓPICOS A RECOLHER	87
QUADRO 11: DADOS RELATIVOS AOS PROCESSOS DE EMERGÊNCIA SOCIAL/CRISE LNES-144 DE 2003 A 2011 (FONTE: APLICAÇÃO LNES-144)	91
QUADRO 12: FUNÇÕES DA EQUIPA DE PRIMEIRA LINHA (EPL)	94
QUADRO 13: DADOS SOBRE O ATENDIMENTO DA EQUIPA DE PRIMEIRA LINHA (EPL) EM 2010 E 2011	96
QUADRO 14 : FUNÇÕES DA EQUIPA CENTRAL DE EMERGÊNCIA (ECE)	97
QUADRO 15: DADOS SOBRE O ATENDIMENTO DA ECE EM 2010 E 2011	102
QUADRO 16: RECURSOS HUMANOS POR DISTRITO E POR FUNÇÃO DAS EDE, EM 2010	103
QUADRO 17: FUNÇÕES DAS EQUIPAS DISTRITAIS DE EMERGÊNCIA (EDE)	104
QUADRO 18: Nº PESSOAS ABRANGIDAS PELO APOIO EMERGÊNCIA DE 2003 A 2011	106
QUADRO 19: CARACTERIZAÇÃO ETÁRIA, DAS PESSOAS APOIADAS EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA, EM 2010 E 2011	107
QUADRO 20: RESPOSTAS DE ACOLHIMENTO DA CRUZ VERMELHA PORTUGUESA (CVP)	108
QUADRO 21: DESPESAS DA LNES-144 DE 2002 A 2011	109

Lista Figuras

FIGURA 1: A EVOLUÇÃO DA INTERVENÇÃO SOCIAL (FONTE: CARMO & ESGAIO, 2010: 4)	23
FIGURA 2: AS FINALIDADES DA INTERVENÇÃO SOCIAL SEGUNDO FALCÃO (1979 APUD CARMO, 2010: 111)	24
FIGURA 3: AS FUNÇÕES E DIMENSÕES DA INTERVENÇÃO SOCIAL SEGUNDO CARMO (2010: 113)	24
FIGURA 4: OS VALORES DA INTERVENÇÃO SOCIAL ADAPTADO DE CARMO (2010: 115)	25
FIGURA 5: TIPOS DE INTERVENÇÃO SOCIAL (FONTE: CARMO & PINTO, 2011: 7)	26
FIGURA 6: MODELO COMPREENSIVO DA INTERVENÇÃO SOCIAL (FONTE: CARMO, 2011: 42)	27
FIGURA 7: TIPOS DE PROBLEMAS SOCIAIS (FONTE: CARMO, 2011: 101)	29
FIGURA 8: TIPOS DE POBREZA SEGUNDO A OIT (2003)	32
FIGURA 9: CARACTERÍSTICAS DAS SOCIEDADES COM TENDÊNCIA AO DESENVOLVIMENTO DA POBREZA SEGUNDO OSCAR LEWIS (APUD CARMO, 1999: 125)	35
FIGURA 10: GRUPO DE INDICADORES-CHAVE NA SUBCULTURA DE POBREZA SEGUNDO OSCAR LEWIS	35
FIGURA 11: MODELO INTEGRADOR DA SUBCULTURA DE POBREZA SEGUNDO CARMO (1993: 325 E 1999: 127)	36
FIGURA 12: CARACTERÍSTICAS DO MODELO INTEGRADOR DA SUBCULTURA DE POBREZA (FONTE: CARMO, 1999: 127 E 128)	36
FIGURA 13: DIMENSÕES E ÍNDICES DE EXCLUSÃO SOCIAL	39
FIGURA 14: A POBREZA COMO UM SUBCONJUNTO DA EXCLUSÃO SOCIAL	39
FIGURA 15: MARCOS HISTÓRICOS DA EMERGÊNCIA SOCIAL EM PORTUGAL	50
FIGURA 16: OBJECTIVOS E MEDIDAS RELACIONADAS COM A EMERGÊNCIA SOCIAL (FONTE: SIGESS, EM 1989/90 E PASESS, 1989)	52
FIGURA 17: TERMINOLOGIA EMERGÊNCIA/URGÊNCIA EM VÁRIOS PAÍSES (FONTE: MATEUS, 2007)	55
FIGURA 18: DEFINIÇÃO DE EMERGÊNCIA E URGÊNCIA (FONTE: MATEUS, 2007)	56
FIGURA 19: DEFINIÇÃO DE ACIDENTE GRAVE E CATÁSTROFE	57
FIGURA 20: COMPETÊNCIAS BASE DOS TÉCNICOS EMERGÊNCIA SOCIAL DE ACORDO COM BRÉMOND & AL. (2002)	65
FIGURA 21: MODELO DE GESTÃO DO RISCO (ADAPTADO DE UNE 81905)	69
FIGURA 22: OBJECTIVOS DO ESTUDO	77
FIGURA 23: QUESTÕES DO ESTUDO	78
FIGURA 24: TIPOS DE DESIGN NUM ESTUDO DE CASO SEGUNDO YIN (1994)	80
FIGURA 25: DESIGN DO ESTUDO	81
FIGURA 26: ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS DO PNAI 2001-2003	89
FIGURA 27: ENQUADRAMENTO ORGÂNICO DA LNES-144	90
FIGURA 28: TIPOLOGIAS E POPULAÇÕES-ALVO DA LNES-144	93
FIGURA 29: DIMENSÕES DO PROCESSO DE TRIAGEM DA EQUIPA CENTRAL DE EMERGÊNCIA (ECE)	100
FIGURA 30: FONTES DE RECOLHA DE DADOS (INTERNAS E EXTERNAS)	101
FIGURA 31: COMPETÊNCIAS DAS EQUIPAS DISTRITAIS DE EMERGÊNCIA (EDE)	104
FIGURA 32: SOLICITANTES DE APOIO À LNES-144	106
FIGURA 33: PROCEDIMENTOS BÁSICOS DE INTEGRAÇÃO DE NOVOS ELEMENTOS NA EQUIPA CENTRAL DE EMERGÊNCIA (ECE)	111
FIGURA 34: VERTENTES DA INTERVENÇÃO SOCIAL (FONTE: CARMO, 2011: 43)	116
FIGURA 35: FASES, INTERVENIENTES E PROGRAMAS DO SIEM (ADAPTADA DE GONÇALVES 1988: 15 APUD MATEUS, 2007: 45)	118
FIGURA 36: LEGISLAÇÃO DE SUPORTE AO TRABALHO EM EMERGÊNCIA SOCIAL	120

Lista das Siglas e Acrónimos

ANPC – Autoridade Nacional de Protecção Civil

AP- Administração Pública

CASU - Centre d'Aide Sociale d'Urgence (em França)

CD – Caritas Diocesana

CVP – Cruz Vermelha Portuguesa

ECE – Equipa Central de Emergência da LNES-144

EDE – Equipa Distrital de Emergência da LNES-144

EPL- Equipa de Primeira Linha da LNES-144

ES – Emergência Social

FEANTSA - Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri

FNARS – Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale

FNSS – Fédérations Nationales des Samus Sociaux

INEM – Instituto Nacional de Emergência Médica

ISS, I.P. – Instituto da Segurança Social

LNES-144 - Linha Nacional de Emergência Social

MSF – Médicos Sem Fronteiras

MSSS – Ministério da Solidariedade e Segurança Social

PASESS – Plano de Acção da Secretaria de Estado da Segurança Social

PT – Portugal Telecom

SAMU – Service d'Aide Médical d'Urgence (em França)

SAUL – Serviço de Acolhimento Unificado/Único de Lisboa da SCML

SCML – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

SES – Serviço de Emergência Social da SCML

SIEM – Sistema Integrado de Emergência Médica

SIGESS – Sistema Integrado de Gestão Social

SIVVD – Serviço de Informação a Vítimas de Violência Doméstica

UNIOPSS - Union Nationale Interfédérale des Oeuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux

Introdução

*"No one should live below a certain income level
and everyone should have access to essential public services
such as water and sanitation, health and education".
(Ban Ki-moon, apud Bachelet, 2011)*

Este trabalho surgiu no âmbito do Mestrado em Gestão e Políticas Públicas e intenta constituir-se como um estudo exploratório, que tem por objectivo compreender o conceito de Emergência Social, no quadro das políticas públicas de protecção social, utilizando para esse efeito o Estudo de Caso da *Linha Nacional de Emergência Social* (LNES-144).

No artigo vigésimo segundo, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, consta: *"toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social"*. No entanto, segundo Laiglesia (2011), mais de sessenta anos após a adopção desta declaração, este direito ainda continua a ser um privilégio, sendo referido que mais de 80% da população global ainda não estará coberta por este tipo de protecção.

Assim, no contexto de preocupações ligadas ao fenómeno da pobreza e da exclusão social, terá surgido, nos anos 80 do século XX, e em termos de políticas públicas, o conceito de Emergência Social como forma de responder, de forma imediata, a situações que colocavam os indivíduos em situação de perigo. Longe de ser consensual, esta forma de intervir continua a suscitar inúmeras dúvidas e críticas por parte dos defensores da ideia de projecto, para quem a emergência social seria uma regressão ao tempo do apoio de carácter mais assistencialista.

Acentua-se ainda a pertinência e contemporaneidade do tema, no actual contexto político, onde se constata uma crescente preocupação em assegurar as condições mínimas de sobrevivência, numa época pautada por cortes orçamentais profundos e por uma reestruturação profunda do Estado Social.

Logo, aprofundar o conhecimento na área da emergência social poderá permitir, não só o estudo do tema a nível científico e académico, mas também representar um esforço de promover políticas que vão ao encontro das reais necessidades de uma sociedade mais inclusiva.

Estabelece-se, deste modo, como objectivos deste estudo:

- ✚ Identificar elementos que contribuam para a compreensão e fundamentação teórica da emergência social, permitindo aprofundar o conhecimento sobre este conceito;
- ✚ Criar um modelo de análise que permita avaliar as auto-representações e as práticas nos serviços de emergência social;

- ✚ Testar esse modelo num caso específico.

Para atingir os propósitos referidos, usar-se-á uma perspectiva mista:

- ✚ Diacrónica, para procurar descrever como surgiu e como evoluiu o conceito de emergência social no tempo;
- ✚ Sincrónica, para analisar como é actualmente operacionalizado, quer em termos de políticas públicas quer de serviços de proximidade.

Desta forma, tentar-se-á perceber o *como* e o *porquê* do aparecimento da noção de emergência social e em que consiste concretamente este tipo de intervenção, tentando, a partir do terreno (LNES-144), perceber o imaginário político que tem defendido este tipo de actuação e os efeitos reais junto dos utentes deste tipo de serviços.

Numa primeira parte (Capítulo I, II, III e IV), abordar-se-ão os conceitos teóricos relacionados com o tema central do trabalho, nomeadamente a administração pública, a intervenção social, a pobreza, a exclusão social e o conceito de emergência social em si.

Posteriormente (capítulo V), serão tratadas as questões metodológicas deste estudo, para de seguida (capítulo VI), se detalhar o Estudo de Caso da Linha Nacional de Emergência Social (LNES-144), visto que este serviço público, criado em 2001, terá sido o primeiro a actuar em todo o território nacional na área da emergência social.

Finalmente, os últimos capítulos (VII e VIII), reservam-se para a apresentação dos resultados (*do laboratório ao observatório social*) e respectivas conclusões (*a urgência de pensar a emergência*).

Capítulo I

A Administração Pública e o Actual Contexto

“O nosso governo chama-se democracia, porque a administração (pública) serve os interesses da maioria e não de uma minoria”.

(Péricles)

Noções Introdutórias

*“O declínio do Estado não é um prelúdio da utopia, mas sim do desastre”.
(Fukuyama, 2006:128)*

Segundo Bilhim (apud Carvalho, 2001: 22), desde sempre se encontraram reflexões sobre a “coisa pública”, nomeadamente “no pensamento de autores tão remotos quanto Confúcio, Péricles, Sócrates, Platão, Aristóteles, Cícero e posteriormente em obras como as de Maquiavel, Thomas Morus, Charles-Jean Bodin e Hobbes, que também forneceram contributos importantes para a organização do Estado”.

Na primeira dissertação de mestrado em Ciência Política, apresentada em Portugal, em 1985, por Carmo (1990:171), é referido:

“Na abertura do seu livro sobre administração pública, o professor Sharkansky, I. (1974) refere uma história que nos pode servir de ponto de partida para a nossa reflexão. Diz ele que um estudante da Universidade Americana de Beirute, em conversa com um dos seus mestres, se havia declarado confuso sobre o conteúdo do ensino da administração pública. Isto porque, numa faculdade onde tinha estudado nos Estados Unidos, havia aprendido matérias da administração pública, juntamente com as da administração de empresas. Em aparente contradição com aquela perspectiva, na nova universidade, onde continuava os estudos, em que era-lhe apresentado o estudo da administração pública como um capítulo da ciência política” (Sharkansky, 1974 apud Carmo, 1990: 171).

Segundo Carmo (1990: 171), “este episódio retrata o problema da fluidez de fronteiras e das perspectivas diversas com que este subsistema do sistema político tem sido abordado”. Uma vez, a administração pública (AP) é estudada (como uma organização) pela sociologia e pela psicologia das organizações, outras é encarada (numa óptica normativa), como um sistema de regras que permite fazer funcionar o aparelho de Estado, circunscrevendo-se o seu conhecimento e ensino, ao conhecimento e ensino do Direito Administrativo. Finalmente, em várias Universidades, a AP é considerada como fazendo parte da ciência política, ou seja, como um aparelho de preparação, execução e tomada de decisões políticas (Carmo, 1990: 171 e 172).

Estes pontos de vista, são bem patentes na própria etimologia da palavra Administração, que traz em si alguma ambivalência: enquanto alguns etimologistas consideram que a palavra deriva da locução latina *AD MANUS TRAHERE*, que significa trazer à mão, conduzir, dirigir; outros defendem que ela provém de *MINISTER* – o auxiliar agente ou intermediário no desempenho de um serviço (Carmo, 1990: 173).

1. Perspectiva histórica do Estado e respectivas representações sociais

*“A política não é senão um intrincado novelo de relações de poder.
O paradoxo é que quanto mais o tempo avança,
mais ela é tentada pelo que não precisa e se demite do que deve”.
(Miguel Portas, Personal Communication, n.d.)*

A sociedade é concomitantemente origem e campo de actuação da administração e a própria AP é um elemento instrumental derivado da sociedade (Soares, 2008: 45). “Neste sentido, todo o conjunto de valores e princípios que norteiam e caracterizam uma determinada sociedade, assim como as suas tensões, irão plasmar-se, não só nas instituições que a governam, mas também em todas as outras estruturas que a edificam e nos vários sistemas humanos concebidos” (Soares, 2008: 47). Desta maneira, o diferente papel do Estado, assumido em diferentes épocas, dá origem a diferentes representações da sociedade, mas é também ele próprio resultado dessas transformações. Como tal, tratar-se-á, de seguida, destas duas temáticas – o papel do Estado e as representações sociais da sociedade - em paralelo.

1.1.O Modelo Assistencialista, o Estado-Protector e o Estado-Providência

*“O presente é complexo e o futuro é radicalmente incerto”.
(Moreira, 2004 apud Diário de Notícias de 06 Abril)*

De um ponto de vista histórico, “nas sociedades pré-industriais, em regra, a legitimação da intervenção foi quase exclusivamente, de ordem ético-religiosa, não se considerando que o Estado tivesse o dever de ajudar, nem o cidadão o direito de esperar ajuda. O **modelo de intervenção era claramente assistencial**” (Carmo, 1999: 55 apud Carmo, 2011: 125).

“Contudo a progressiva centralização do poder nas mãos do soberano, que se registou concomitantemente com a desagregação da sociedade medieval, deu origem a um modelo de Estado que alguns autores chamaram **Estado-Protector**” (Rosanvallon, 1984 apud Carmo, 2011: 125). Este modelo, privilegiava os fins de Segurança e de Justiça em detrimento do Bem-Estar, que, por norma, era remetido para a esfera da sociedade civil (Carmo, 2011: 126). “Apesar da complexificação que este modelo desenvolveu, através do uso de políticos e funcionários profissionais e semi-profissionais, a verdade é que o Estado era de pequena dimensão, com uma organização difusa e com um sistema de decisão pouco profissionalizado, se o compararmos com as modernas administrações públicas” (Carmo, 2011: 126 e 127).

Com a revolução industrial e a emergência de problemas económicos e sociais, que daí resultaram, o Estado foi chamado a assumir funções de regulação e de orientação, progressivamente maiores, tendo surgido a consciência crescente de que o Bem-Estar

constituía também um fim do Estado (Carmo, 2011: 127). “*Surge, deste modo, a expressão **Estado-Providência**, em França, criada por pensadores liberais hostis a um aumento das atribuições do Estado, mas igualmente críticos em relação a uma filosofia individualista demasiado radical*” (Rosanvallon, 1984: 111 apud Carmo, 2011: 139).

Este movimento, procurava conciliar as doutrinas liberais e marxistas (Carmo, 2011: 139) e demandava, com esta denominação, um modelo de Estado intervencionista que, na Alemanha da década de 1880, era apelidado de **Estado Social** e no Reino Unido, já nos anos 40 do século XX, passou a ser designado de Estado de Bem-Estar (**Welfare State**) (Carmo, 2011: 140).

O Estado-Providência, teve na sua base a socialização do risco¹, o que provocou, naturalmente, uma alteração dos seus objectivos, tornando a sua acção tendencialmente universal (Antunes, n.d.: 19). Na prática, após a I Guerra Mundial, a percepção que a sociedade tinha do Estado era bastante positiva pois “*o Governo, utilizando-se dos impostos e da imprensa, mobilizava os recursos sociais bem além do que alguém jamais pensara ser possível*” (Carmo, 1990: 181). Essa visão do Governo e do Estado, foi posteriormente reforçada com a Grande Depressão e a II Guerra Mundial, em que o papel do Estado e do Governo se revelou extremamente eficaz, no apoio e organização da sociedade (Carmo, 1990: 182).

Portanto, de uma maneira geral “**o período posterior à Segunda Grande Guerra caracterizou-se, no mundo ocidental, por um consenso alargado em torno do modelo do Estado-Providência. Este demonstrava ser, simultaneamente, um instrumento para a pacificação social e um factor de crescimento económico**” (Antunes, n.d.: 17).

1.2.O modelo burocrático, a tecnocracia e a crise do Estado-Providência

*“O Mundo é infeliz porque não sabe para onde vai.
É porque adivinha que se soubesse, seria para descobrir que vai para a catástrofe”.
(Estaing, n.d. apud Carmo, 1990:181)*

Para o Estado conseguir ser um instrumento de pacificação social e um factor de crescimento económico, o aparelho administrativo do Estado teve de assumir (Carmo, 2011: 127 e 128):

- Uma dimensão progressivamente maior;

¹ Os riscos que os indivíduos poderiam correr, em qualquer altura da sua vida, eram partilhados por toda a sociedade (Antunes, n.d.: 19).

- Uma organização cada vez mais complexa (instauração de mais patamares hierárquicos, crescente especialização, a divisão do trabalho e o aumento dos sistemas de regulamentação);
- Uma pilotagem gradativamente mais profissionalizada (aumento das qualificações formais, pedidas nos concursos de ingresso à função pública e o peso crescente da formação complementar, como parâmetro de avaliação nos concursos de acesso).

Dando assim origem ao chamado modelo burocrático.

1.2.1. O Modelo Burocrático

Burocracia é composto pelo francês, bureau (escritório) e pelo grego, kráto (poder ou regra), significando o exercício do poder por funcionários de escritórios.

“O modelo burocrático, que surge quer no sistema político quer na sociedade civil, caracterizou-se por uma progressiva diferenciação de funções, pela exigência, no recrutamento e desempenho, de um perfil qualificado e competente e pela definição clara de níveis e circuitos de comando, assentes em suportes de informação escritos” (Carmo, 1990: 176 e 177). Segundo Carmo (1990: 177) este modelo fundamentou-se no triplo princípio:

- **Homogeneidade** - Os seus agentes iam, pouco a pouco, adquirindo um espírito de corpo muito forte, que os distinguia claramente dos não funcionários públicos²;
- **Hierarquia** – Disciplina rigorosa, no sentido da obediência às directrizes do superior hierárquico³;
- **Unidade** – Este grupo está sujeito a regras impessoais dotadas de uma lógica formal, normalmente inscrita em directrizes escritas.

Sinteticamente, o modelo burocrático fundamenta-se nos princípios de especialização de funções, compartimentação dos serviços, dependência hierárquica, centralização das decisões e impessoalidade dos regulamentos⁴ (Carmo, 1990: 177 e 178).

² Pela socialização profissional de que são alvo, criam atitudes e comportamentos próprios, dotados de certa homogeneidade, diferentes dos restantes grupos sociais (Carmo, 1990: 177).

³ O Superior hierárquico “controla os actos, julga as suas aptidões e sanciona as suas eventuais transgressões da lei e do serviço” (Chevalier, & Loschak, 1980:84 apud Carmo, 1990: 177)

1.2.2. A Tecnocracia

*O termo tecnocracia deriva das palavras gregas **tekhne**, que significa aptidão e **kratos**, que significa poder.*

“À medida que o aparelho de Estado se foi complexificando e crescendo, começou a emergir um novo grupo no seu seio, constituído por especialistas de diversas formações, que reivindicavam cada vez mais poder no processo de decisão, invocando, como fundamento, a sua competência nos domínios da ciência e da tecnologia, sem todavia assumirem a responsabilidade política: eram os **tecnocratas**. Este grupo, tem tido particular importância no sistema de poderes, quer como alvo dos grupos de pressão, quer assumindo-se ele próprio como grupo de pressão” (Carmo, 1990: 179):

- ✚ **Como alvo dos grupos de pressão**, a tecnocracia é utilizada pelos decisores políticos para legitimar, de forma técnico-científica, as suas opções políticas⁵;
- ✚ **Como grupo de pressão em si**, a tecnocracia defende os seus interesses, na medida em que toma consciência da sua crescente importância para o funcionamento do sistema social.

1.2.3. A Crise do Estado-Providência

*“A crise, mais do que ser um facto económico, é antes de tudo um sentimento cultural”.
(Rosanvallon, Personal Communication, 1997)*

No século XX, com as duas crises do petróleo ocorridas nos anos setenta, e ainda com o fenómeno que Tofler apelidou de *Choque do Futuro*⁶, a situação económica e social mundial alterou-se drasticamente, iniciando-se um período de recessão em que o Estado reduziu a sua oferta e os cidadãos aumentaram a procura do Estado (Carmo, 2011: 142).

4 Segundo Carmo, (1990: 177), Marx descrevia a burocracia como “uma força progressiva que destruiu as corporações da sociedade medieval e conseguiu a centralização e igualdade de tratamento, para todos os cidadãos”. Também Max Weber viu a burocracia como algo bastante positivo, “uma vez que tinha a sua autoridade baseada na lei e em formas racionais, em vez de no poder monárquico ou no carisma de um líder (Antunes, n.d.: 20). Contudo, “o modelo burocrático foi desenvolvido numa época em que só aqueles no topo da pirâmide tinham informação suficiente para tomar decisões informadas. Hoje, vivemos numa era de mudança, num mercado global com enorme pressão competitiva, numa sociedade de informação, numa economia fortemente baseada no conhecimento, com os funcionários a exigirem autonomia e com os cidadãos habituados a ter múltiplas opções de escolha. A ênfase actual é na pequena escala, na flexibilidade, na diversificação, na partilha de poderes entre o Estado e o mercado” (Antunes, n.d.: 21).

5 Deste modo, sabendo do peso que os segundos têm sobre os primeiros, os grupos de pressão incidem sobre eles a sua acção, criando uma pressão indirecta sobre os centros de decisão política. Isto, sobretudo nos governos fortes, já que nos fracos a pressão é exercida directamente sobre o governo ou sobre o Parlamento” (Carmo, 1990: 179).

6 Tofler (1970) entende por Choque do Futuro a tensão e a desorientação que se causa aos indivíduos ao submetê-los a uma excessiva mudança, num espaço de tempo demasiado curto.

Estas circunstâncias, fizeram perder, pouco a pouco, a confiança depositada no modelo do Estado-Providência, propiciando a instalação de políticas neoliberais conservadoras em vários países, designadamente nos Estados Unidos da América com Ronald Reagan e no Reino Unido com Margaret Thatcher (Carmo, 2011: 143).

Segundo Antunes (n.d.: 4), “**o Estado-Providência é, então, hoje apresentado como um obstáculo ao crescimento e à competitividade, incentivando-se a adopção das práticas do mercado**”, sobretudo a privatização, a liberalização, a desregulação e a descentralização, sendo que as causas destas alterações podem ser resumidas da seguinte forma:

- ✚ **Crise financeira e insucesso do Estado** - Elevada carga fiscal, acumulação de défices orçamentais, estagnação do crescimento económico e incapacidade de responder às elevadas expectativas dos cidadãos;
- ✚ **Baixos níveis de confiança dos cidadãos a par de sociedades mais ambiciosas** – Os cidadãos não confiam nos poderes públicos mas, simultaneamente, pedem mais apoios;
- ✚ **Prestação de contas públicas** – Tensão entre as novas formas de coordenação política e os tradicionais instrumentos de prestação de contas;
- ✚ **Distanciamento e isolamento institucional** – Aumento do afastamento entre os sistemas de governação e os cidadãos, gerando, em democracia, frustração nos cidadãos que querem ser ouvidos e os decisores políticos que não usam esta informação;
- ✚ **Globalização e novas fontes de governação** – Estados forçados a competir por investimentos privados dando incentivos fiscais, diminuindo as receitas fiscais e os seus custos, ao mesmo tempo que surgem ou se reforçam novas formas de governação internacionais, a par do reforço dos governos locais;
- ✚ **Mudança ideológica a favor do mercado** – Mudança de uma cultura das políticas para uma cultura do individualismo e do mercado, obrigando o Estado a redefinir o seu papel⁷.

1.3.A reação neoliberal e conservadora

*“A Missão do político não é agradar a todo o mundo”.
(Margaret Thatcher, Personal Communication, n.d.)*

A Revolução Gloriosa de 1688 (ou *revolução sem sangue*), é reconhecida como a primeira revolução liberal digna de registo, tendo ocorrido no Reino Unido. Por seu lado, a

⁷ Rejeita-se uma cultura específica para as organizações públicas e defende-se a adopção generalizada dos instrumentos de mercado (Antunes, n.d.: 4).

Revolução Francesa de 1789, é apresentada como a revolução que inaugura a era liberal no continente Europeu (Castelo-Branco, n.d.). Mas afinal em quê é que consiste o liberalismo? Existem liberais de esquerda e de direita, modernos e clássicos, progressistas e conservadores. **O liberalismo tem uma característica que lhe está historicamente associada: a liberdade e o livre pensamento** (Castelo-Branco, n.d.). Contudo esta questão não é totalmente consensual:

“Si crees en la libertad de expresión entonces crees en la libertad de expresión para puntos de vista que te disgustan. Por ejemplo, Goebbels estaba a favor de la libertad de expresión para los puntos de vista que compartía, igualmente Stalin. Si estás a favor de la libertad de expresión, eso significa que estás a favor de la libertad de expresión precisamente para los puntos de vista que no compartes, de otra forma, no estarías a favor de la libertad de expresión” (Chomsky, Personal Communication, 1992).

Quadro 1: Resumo das principais perspectivas liberais adaptado de Carmo (2011: 131)

❖ **Liberalismo positivista clássico (LPC):** O mais destacado contributo teórico para a afirmação individualismo liberal, que marcou o século XIX, terá sido “A Riqueza das Nações” de Adam Smith (liberalismo económico), que tornou clara e evidente a associação entre o interesse próprio e o interesse comum: “não é da benevolência do padeiro, do açougueiro ou do cervejeiro que eu espero que saia o meu jantar, mas sim do empenho deles em promover seu auto-interesse. Outros autores importantes do LPC: Jeremias Bentham (utilitarismo), Burke e Wilhelm von Humboldt.

❖ **Liberalismo utópico:** A obra de Godwin “Investigação acerca da Justiça Política”, publicada em 1793, em plena Revolução Francesa, teve um êxito fulgurante. A obra, faz uma análise filosófica e sociológica detalhada das causas da injustiça. Godwin procurava, fora do Estado a solução, designadamente na auto-organização da sociedade, na divisão dos bens materiais e na descentralização e participação social dos cidadãos.

❖ **Neoliberalismo:** Com a publicação de “O Caminho para a Servidão”, em 1945, Frederich von Hayek, esforça-se por tornar perceptível a subtil transformação do conceito de liberdade em libertação, sendo que foi nesse período de tempo que surgiram os três totalitarismos: Comunismo (Rússia), Fascismo (Itália) e Nacional-Socialismo (Alemanha). Outros autores importantes do Neoliberalismo: Robert Nozick, John Rawls e Milton Friedmann.

De qualquer forma, a posição liberal face aos problemas socioeconómicos pode resumir-se nos seguintes moldes (Carmo, 2011: 133): **a)** A maior parte dos problemas sociais e económicos resultam de uma excessiva intervenção do Estado; **b)** A resolução dos problemas sociais e económicos deveria ser deixada aos mecanismos naturais de auto-regulação do mercado.

Algumas críticas (Rosanvallon, 1984 apud Carmo, 2011: 133) apontadas a esta visão, dizem respeito:

- ✚ Aos limites da acção do Estado que, por norma, são insuficientemente operacionalizados;

- ✚ Aos efeitos imprevistos do funcionamento do mercado, que condicionam fortemente a emergência e o agravamento de problemas sócioeconómicos⁸.

1.4. O New Managerialism, o New Public Management e o Reinventing Government

*“Ao mesmo tempo que se fala de privatização, as pessoas recorrem cada vez mais ao Estado, esquecendo que a eventual crise do modelo do Estado-Providência resulta, em boa medida, da expansão dos seus direitos”.
(Antunes, n.d.: 6).*

Pela configuração anteriormente descrita, apreende-se que, desde o final dos anos 70 do século XX, se assiste a uma mudança de foco da AP (*Public Administration*) para Gestão pública (*Public Management*), no espírito daquilo que os países anglo-saxónicos convencionaram chamar *Governance*⁹ (Carvalho, 2001: 44 e 45). No seguimento desta questão, Carvalho (2001: 37 e 38) identifica as seguintes posições:

- ✚ Segundo alguns autores, o termo **gestão refere-se a uma abordagem à tomada de decisão dentro de uma organização, tradicionalmente associada ao sector privado**, sendo os gestores encarados como os agentes cuja acção visa o alcance das metas organizacionais. No sector público, em contraste, utiliza-se tipicamente o termo administração, sendo esta encarada como um processo através do qual os funcionários públicos implementam e executam as políticas governamentais;
- ✚ Outros, defendem que **a gestão e a administração são termos diferentes que descrevem actividades semelhantes**¹⁰.
- ✚ Outra postura defende que as recentes tendências nas **organizações públicas produziram uma nova gestão pública (*public management*) diferente da habitual administração pública e da gestão empresarial**¹¹.

⁸ Noutro tipo de abordagem crítica, Suzanne de Brunhoff (1987 apud Carmo, 2011: 133), faz referência à “contradição entre a apregoada liberalização de pessoas, bens, serviços e capitais – tese central da corrente liberal – e a realidade observada no terreno, muitas vezes fortemente proteccionista”. Costa (2009: 64 e 65), constata ainda: “nowhere is this discrepancy between historical reality and myth greater than in Britain and the United States, the two countries supposed to have reached the summit of the world economy through free markets and free trade: Britain was a pioneer of dirigiste policies to protect and promote strategic industries and the US industries were the most protected in the world until 1945. When they were developing countries, those countries followed few of the policies they now recommend to others, and specially free trade”.

⁹ Governance como o acto de governar, num sentido lato. O termo abrange a administração pública e as instituições, métodos e instrumentos de governo. Incorpora ainda as relações entre o Governo, o cidadão e os agentes económicos, bem como o papel do Estado (OCDE, 1995: 158 apud Carvalho, 2001: 45)

¹⁰ A corrente ortodoxa e os generic theorists, crenentes na existência de uma gestão aplicável a todos os tipos de organizações, são um exemplo deste posicionamento.

¹¹ É a posição marcada pelo managerialism.

- ✚ Outras correntes, defendem que **o termo gestão é parte integrante do conceito mais amplo de administração**; e
- ✚ Finalmente, outras concebem **a administração como sendo uma forma de gestão**.

Ao analisar cada um destes ângulos, confere-se a dificuldade de distinguir o conceito de administração e gestão¹² (Carvalho, 2001: 42). Na verdade, **“não há uma distinção entre o que se pode considerar a actividade de administrar e a acção de gerir, trata-se apenas de dois termos aplicáveis à mesma realidade: a combinação de recursos escassos na prossecução de um determinado fim”** (Carvalho, 2001: 40).

Quadro 2: Definição de Administração Pública e Gestão de acordo com Amaral & Courtland & al. (apud Carvalho, 2001)

- ❖ *“Em sentido orgânico, a administração pública é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e contínua das necessidades de segurança, cultura e bem-estar” (Amaral, apud Carvalho, 2001: 33).*
- ❖ *“Em sentido material, a administração pública pode ser definida como a actividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da colectividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes” (Amaral, apud Carvalho, 2001: 33 e 34).*
- ❖ *Gestão é definida como “um processo que visa a prossecução dos objectivos organizacionais através do planeamento, organização, direcção, controlo dos recursos humanos, físicos, financeiros e de informação da organização de um modo eficiente e eficaz” (Courtland & al. apud Carvalho, 2001: 42).*

“Esta mudança de foco de *Administrar* para *Gerir*, insere-se na filosofia do **Managerialism**, ou seja, na veneração da gestão como solução para os vários problemas associados às organizações” (Carvalho, 2001: 45). Esta alteração teve grande impacto nas doutrinas da AP, tendo-se traduzido em dois movimentos: O *New Public Management* (NPM) e o *Reinventing Government* (REGO) (Carvalho, 2001: 46).

¹² Existe a “ideia globalizante de que os bons gestores possuem as mesmas tarefas e qualidades, independentemente do sector onde se encontram” (Carvalho, 2001: 46). A este propósito, Carmo (1990: 214), menciona que “os termos administração, gestão e direcção são usados como sinónimos, “tentando com esta propositada confusão de conceitos expressar uma actividade que contém em si mesma, tanto a faceta axiológica de escolher fins como a que lhe é complementar, de articular os meios para se atingirem essas metas”.

O **New Public Management** adopta os seguintes princípios:

Quadro 3: Pressupostos do New Public Management de acordo Magalhães (1994 apud Carvalho, 2011: 47)

❖	<i>A privatização dos serviços, com diminuição do peso do Estado;</i>
❖	<i>A adopção de métodos de gestão empresarial;</i>
❖	<i>A desburocratização e a descentralização, com suporte num modelo que enfatiza os resultados, o serviço, a participação e os sistemas abertos;</i>
❖	<i>A gestão é superior à administração e a gestão do sector privado é superior à gestão do ramo público;</i>
❖	<i>A boa gestão é uma solução eficaz para uma vasta variedade de problemas económicos e sociais;</i>
❖	<i>A gestão consiste num corpo distinto de conhecimentos universalmente aplicáveis.</i>

Desde a década de noventa do século XX, um outro movimento, dirigido pela *National Performance Review*, tem chamado a si a reforma e modernização administrativas - o **Reinventing Government**. “A expressão *Reinventing Government* deve-se a David Osborne e Ted Gaebler, e foi o mote central do livro que publicaram em 1992, sob o título *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to statehouse, city hall to the pentagon*” (Carvalho, 2001: 50). Segundo Magalhães (1994: 13 apud Carvalho, 2001: 52) “este movimento preconiza uma ruptura em relação ao paradigma burocrático vigente ao longo dos últimos 200 anos, para dar lugar a uma *Administração-Empresarial*”.

Quadro 4: Pressupostos do Reinventing Government adaptado de Carvalho (2001: 52 e 53)

❖	<i>A gestão na administração pública e no sector privado, embora de natureza distinta, têm aspectos comuns, devendo promover a satisfação do utente (encarado como cliente), dar poder de decisão aos trabalhadores directamente intervenientes e estimular a excelência e a qualidade;</i>
❖	<i>A gestão dos serviços públicos tem que ter uma clara percepção da missão a cumprir, recorrer mais a incentivos e menos à imposição de regulamentos, adoptar a ideia de que trabalha bem quem consegue obter bons resultados (e não quem se limita a dar estrito cumprimento de regras), medir os resultados em função do grau de satisfação do cliente e reflectir devidamente as prioridades orçamentais;</i>
❖	<i>Os serviços públicos devem funcionar, o mais possível, em situação de concorrência interna e externa;</i>
❖	<i>O número de funcionários públicos pode e deve ser reduzido, sem que diminua, antes devendo aumentar, a eficácia e a produtividade”</i>

1.4.1. Críticas a estes movimentos e especificidades do serviço público

*“O sector público não está numa situação em que as velhas verdades possam ser reafirmadas. Deve enfrentar o desafio da inovação mais do que confiar na imitação”.
(Metcalf & Richards, Personal Communication, n.d.)*

As posições anteriormente anunciadas, que têm sido defendidas pelas tendências neoliberais contemporâneas, não são todavia isentas de objecções (Carmo, 1990: 182). As críticas feitas a estes movimentos baseiam-se na aceitação da universalidade da gestão independentemente do contexto considerado - sector privado, público ou voluntário (Carvalho, 2001: 57). Assim sendo, a questão de partida consiste em saber se existem diferenças entre o sector público e privado e em que se traduzem (Carvalho, 2001: 56 e 57).

De seguida, resumem-se alguns factores de diferenciação entre o sector público e privado, que são defendidos por vários autores (Politt, Vintém, Holtham, Lawton, & Rose, apud Carvalho, 2001: 59, 62, 64, 66 e 67):

- ✚ **Objetivos e prioridades múltiplas e conflitantes** - O *managerialism* faz depender o sucesso das actividades de gestão e do estabelecimento de um conjunto definido de objectivos. Mas, ao nível político, os objectivos são expressos de forma geral¹³ (ex: melhorar a saúde, reduzir o crime). Portanto enfatiza-se a dificuldade de planear estrategicamente devido às considerações de curto prazo dos políticos e o facto de os seus propósitos serem susceptíveis a uma maior e mais aberta pressão dos contribuintes e eleitores¹⁴;
- ✚ **A relação oferta/receitas** – Ao contrário da situação de mercado, que quanto mais bens ou serviços são oferecidos, maior a possibilidade de aumento de receitas, na maior parte dos serviços públicos, oferecer mais serviços aumenta os custos, sem que haja crescimento no rendimento correspondente. O sector público tende a

¹³ Segundo Politt (apud Carvalho 2001: 58 e 59), existem três factores que podem explicar a formulação de objetivos gerais, vagos e ambíguos por parte do sector público: “Primeiro, existe uma necessidade política potencial para construir e desenvolver alianças de apoio e definir os objectivos de forma ampla ajuda a criação e manutenção destas alianças (...). Segundo, se as metas de um programa possuírem um carácter genérico, torna-se mais fácil argumentar que este programa foi bem sucedido (...) Terceiro, a utilização de uma linguagem vaga dá aos políticos espaço de manobra (...) para promover uma nova política em tempo de eleições ou noutras alturas em que a opinião pública parece exigir a tomada de novas iniciativas”.

¹⁴ Dicotomia entre os elementos da Administração designados politicamente e os funcionários, separação esta que pode conduzir à desresponsabilização ou/e resistência.

assumir um leque cada vez maior de responsabilidade, que nem as multinacionais igualam¹⁵;

✚ **Processo orientados para o cliente/cidadão** – No modelo de gestão, o cliente é visto como um conjunto de preferências à espera de serem satisfeitas, que devem ser pesquisadas, de forma a conceber um serviço/produto que possa ir ao encontro das suas expectativas. Esta abordagem é positiva, mas rapidamente atinge os seus limites porque: **a)** os serviços públicos são frequentemente compulsivos; **b)** o pessoal dos serviços públicos encontra-se, frequentemente, na posição desconfortável de aplicar procedimentos de racionalização dos serviços perante clientes desapontados; **c)** A ideia de cidadania¹⁶ está praticamente ausente na literatura de gestão (onde se prefere mais o termo cliente) **d)** As entidades públicas não podem escolher os seus clientes;

✚ **Gestão de Pessoal** – **a)** O serviço público apresenta constrangimentos consideráveis à autoridade dos gestores no que concerne à contratação, promoção e despedimento; **b)** Os sistemas retributivos e de carreiras são padronizados à escala nacional **c)** Elevada autonomia para certo pessoal profissional, que poderá encontrar-se muito para além do controlo directo dos gestores (por exemplo, a classe médica) **d)** Menor espaço para a criatividade e iniciativa individuais;

✚ **- Enquadramento Legal** – Na maioria dos serviços públicos a provisão do serviço está definida em estatutos¹⁷.

Singulariza-se, que estas diferenças não significam que na gestão pública não sejam adoptados paradigmas que são comuns em qualquer gestão. Hoje, os serviços públicos são geridos na base de um plano de actividades e de um relatório de gestão, existem processos de avaliação e financiamentos em função dos resultados (Mendes, n.d.).

Todavia, houve excessos, e foi-se longe de mais na ideia de gerir o Estado à maneira empresarial. Nos negócios privados nem tudo é bom, como no sector público nem tudo é mau (Mintzberg, 1996 apud Mendes, n.d.).

15 Os gestores do serviço público, em relação aos seus produtos, vêem-se à procura de meios politicamente aceitáveis para limitar a procura e para racionalizar a oferta. "Significa que um dos maiores incentivos ao empreendedorismo (a linha vende mais e cresce que perpassa pelos textos dos defensores da gestão generalista) está, em quase todas as situações, ausente do contexto dos serviços públicos (Politt apud Carvalho, 2001: 60). "O que poderá implicar que a procura de uma cultura mais "empresarial" poderá não ser a alternativa mais adequada à realidade dos serviços públicos (Carvalho, 2001: 60).

16 A cidadania é um conceito com uma forte conotação de acção colectiva em vez de individual. Os cidadãos têm obrigações e direitos perante o Estado. Os direitos inerentes ao conceito de cidadania não se centram na eficiência ou na eficácia, mas sim na justiça, na representatividade, participação e igualdade de oportunidades (Carvalho, 2001: 61 e 62).

17 Sir Roy Griffiths (apud Carvalho, 2001: 63), descreveu do seguinte modo a abordagem do gestor do sector empresarial "A maioria das empresas estão constantemente a analisar a sua posição no mercado de forma a ajustar a sua oferta à procura, dentro de um determinado nível de recursos. Nenhuma empresa se colocaria na posição (...) de tentar ser todas as coisas para todos os homens".

Como refere Carmo (1990: 363 e 364), ***“um dos principais erros de análise, que ultimamente se têm cometido, é o de considerar a administração pública como uma entidade homogênea, quando ela é antes, uma constelação de organizações com ritmos de desenvolvimento diferentes e diversos outputs face às solicitações da sociedade global”***¹⁸.

Pode, nesse caso, apontar-se, de acordo com Antunes (n.d.: 26 e 29), alguns paradoxos relativos à filosofia que orienta a nova gestão pública:

- ✚ As novas formas de privatização e liberalização ao contrário de provocarem uma diminuição da Administração, antes suportam uma tendência para o aumento da regulamentação normativa e controlo por parte do Estado¹⁹;
- ✚ Os burocratas de alto nível, apontados como ineficazes pelos reformadores, desempenham um papel vital nas reformas;
- ✚ As motivações da reforma (eficácia e eficiência) são dificilmente mensuráveis num sector público cheio de externalidades e de ligações complexas;
- ✚ Reduzir o papel do Estado, carece de um Estado forte para o executar.

Desta maneira, ***“embora este novo modelo de gestão pública tenha trazido uma lufada de ar fresco a uma AP voltada para si e esquecida dos cidadãos, funcionando com uma lógica de mero cumprimento de regras e sem preocupação com os custos, é um modelo reducionista, que assenta numa visão individualista e económica das relações Estado/Sociedade e peca por algum simplismo e excesso de pragmatismo acrítico”*** (Antunes, n.d.: 30).

2. A Sociedade e as representações sociais do Estado

“O reinado da época de ouro da democracia e do liberalismo económico pós-segunda Guerra Mundial, de que o consumismo ilimitado é, hoje, expressão na Europa, esgotar-se-á com o fim dos recursos naturais e o aumento demográfico mundial vertiginoso”.
(Real, 2012: 137).

Carmo (2011: 70 e 71) defende que ***“a sociedade contemporânea está marcada por três processos estruturantes, que conjugados terão criado uma situação de anomia”***²⁰:

¹⁸ “Toda esta complexa situação tem tido como resposta uma abundante, mas ineficaz, resposta normativa, desprovida de uma filosofia geral de reforma administrativa que lhe dê coerência. Este comportamento, muito comum entre nós, leva-nos a relacioná-lo com o excessivo peso de juristas na elite governante e administrativa, que parecem ainda acreditar que se transforma o país por decreto” (Carmo, 1990: 364).

¹⁹ É preocupante que a nova gestão pública, procurando a máxima eficiência, institua maiores autonomias sem os correspondentes instrumentos de prestação de contas e responsabilização (Antunes, n.d.: 29).

²⁰ Ausência de normas para fazer face a novos desafios (Carmo, 2011: 71).

- ✚ Uma mudança acelerada, marcada pela transitoriedade, novidade, diversidade (Toffler, 1970 apud Carmo, H., 2011: 71) e ainda pela colisão das três vagas civilizacionais – agrícola, industrial e de informação (Toffler, 1980 apud Carmo, 2011: 71);
- ✚ Uma desigualdade social crescente, a nível nacional e internacional, aumentando o fosso entre os mais ricos e os mais pobres (Emerij, 1992 apud Carmo, 2011: 71); e
- ✚ A emergência de novos sistemas de poder, alicerçados à força, riqueza e conhecimento, com efeitos preocupantes no Estado de Direito, como a tendência para a descentralização da violência e para o aumento dos poderes erráticos (Toffler, 1991 e 2006 apud Carmo, 2011: 71).

“Se dividíssemos os últimos 50 mil anos da existência humana em períodos de vida de aproximadamente 62 anos, teríamos 800 períodos, 650 dos quais passados em cavernas. Só nos últimos 70 períodos de vida foi possível comunicar eficazmente de um período para outro graças à escrita; só nos últimos seis períodos de vida multidões de homens viram a palavra impressa; só nos últimos quatro períodos de vida foi possível medir o tempo com alguma exactidão; só nos últimos dois períodos de vida alguém utilizou um motor eléctrico; e a maioria de todos os bens materiais que utilizamos hoje na vida diária foi criada no presente, no 800º período de vida” (Toffler, n.d. apud Carmo, 1990: 184).

Quanto aos efeitos sociais, Fukuyama (2000 apud Carmo, 2011: 73), adverte que *“nas últimas décadas do século XX, os alicerces da sociedade contemporânea foram seriamente danificados por aquilo a que chamou a grande ruptura, decorrente da sobrevalorização da liberdade, em detrimento da igualdade e da fraternidade”*²¹.

No que respeita ao mundo actual, Real (2012: 137) refere que *“o século XX realizou os desejos de posse e domínio, havendo uma expansão da democracia de massas, popular, como regime de Estado e o liberalismo e o neo-liberalismo políticos como regime económico”*. Real (2012: 139 e 140) aponta que *“o estado de infantilidade e barbárie, enquadrador da maledicidade do homem, que a Europa tem vivido até aos dias de hoje, reside na exploração sem limites da natureza, numa guerra económica (mercado), numa crescente desigualdade social, no tratamento bárbaro dos animais sencientes e na intolerância”*²².

Presentemente, a realidade é bastante diferente de outrora. ***“Em vez de serem encarados como solucionadores de problemas, os governos são percebidos como sendo***

²¹ Se nos reportarmos aos três valores centrais da Revolução Francesa, a Liberdade, a Igualdade e a Fraternidade, observa-se que o valor da Liberdade foi apadrinhado pela perspectiva liberal, a Igualdade pela perspectiva Marxista, tendo o valor da Fraternidade sido remetido para a esfera da sociedade civil, não sendo considerado uma questão política relevante (Carmo, 2011: 139).

²² Segundo o mesmo autor (2012: 22), *“três chagas imorais definem correctamente o consulado da geração política que se apossou de Portugal desde finais da década de 80”: - O Oportunismo (“quem tem unhas toca guitarra”); O Espertismo (“em terra de cegos quem tem olho é rei”) e o Indiferentismo (“quem vier a seguir que feche a porta”).*

parte do problema” (Savas, 2000, Rauch, 1994, Kennon, 1995 apud Ingram & Schneider., 2006). As autoras (2006), chamam a este fenómeno Política degenerativa porque resulta na perpetuação e agravamento de divisões e desigualdades entre os cidadãos.

A título de exemplo, passa-se a expor: **a)** trecho de um texto escrito por Hermano Carmo sobre o seu primeiro dia de trabalho, como secretário de Maria de Lourdes Pintassilgo (Secretária de Estado da Segurança Social), em 1974 e **b)** trecho de um discurso do Professor Paulo Morais durante uma entrevista dada no programa *Negócios da Semana* em Março 2012.

- “Na triagem do correio chamo-lhe a atenção para uma coisa muito importante: Há dois tipos de documentos que eu não quero que me cheguem às mãos – cunhas e cartas anónimas. Quando identificar algum desses documentos, rasga, deita fora e não me informa” (M^a Lourdes Pintassilgo apud Carmo, 2005: 22)

“Quem está representado na Comissão de acompanhamento do programa de assistência financeira, não é o povo Português, mas os Bancos, os escritórios de advogados, os promotores imobiliários e as grandes empresas. Eu dou-vos estes exemplos: quem está envolvido na comissão parlamentar, responsável pela privatização da EDP, é o Deputado Manuel Frاسquilho, que trabalha no Banco Espírito Santo, que foi o Banco que assessorou os Chineses na compra da EDP. O Advogado Mesquita Nunes que é, simultaneamente, parlamentar e pertence ao escritório de Advogados que trabalhou para o Governo, nesse processo. Há ainda o Deputado Pedro Pinto, que trabalha como consultor em empresas que dependem da EDP. Quando o próprio Parlamento é, ele próprio, fonte de corrupção, como pode ao mesmo tempo combater a corrupção? (...) O próprio Presidente da Comissão de Luta Contra a Corrupção era o Deputado Vera Jardim, que era, simultaneamente, Presidente de um Banco e Presidente de uma Seguradora, ou seja enquanto Deputado liderava a Comissão de Luta Contra a Corrupção e depois, o mesmo, estava em organismos que estão envolvidos em fenómenos de corrupção em Portugal. O resultado dessa Comissão foi, como se esperava, praticamente nulo. O que fez este Conselho ao fim de três anos? Foi pedir, aos diferentes organismos da AP, em Portugal, que fizessem um plano de prevenção de corrupção para o seu próprio serviço. Ou seja, foi pedir às pessoas que beneficiam da corrupção que fizessem um plano para impedir a corrupção de que elas são beneficiárias. Era o mesmo que pedir a um bando de ladrões que fizessem o sistema de segurança de um prédio, que eles costumam assaltar” (Morais, Personal Communication, 2012).

Chomsky (2011) alude: “El mundo se está convirtiendo así en un lugar más diverso en algunos aspectos, pero más uniforme en otros: En todos ellos existe un cambio real de poder: hay un desplazamiento del poder del pueblo trabajador de las distintas partes del mundo hacia una enorme concentración de poder y riqueza”. Segundo o mesmo autor (2011) o sistema mundial está dividido em dois blocos: a plutocracia²³, um grupo muito importante com enormes riquezas e que dirigem os recursos e por outro lado a maioria da

23 *Do grego ploutos: riqueza; kratos: poder- é um sistema político no qual o poder é exercido pelo grupo mais rico.

população, a força laboral que vive de forma precária, entre os quais se incluem milhões de pessoas que quase não têm condições mínimas para sobreviver²⁴.

Para além destas manifestações, relacionadas com novas formas de perceber o Estado, e consequentemente a administração pública, convém referir, muito sucintamente, o próprio **fenómeno da corrupção**, na medida em que, como defende Ackerman (2002 apud Maia, 2009: 90), ***“os elevados índices de percepção social de práticas de corrupção tendem a corroer a legitimidade política dos governos, particularmente quando essa percepção social inclui sinais que apontam para uma inoperância da governação, no sentido de implementarem políticas, que denotem claras intenções de pretenderem inverter, ou pelo menos controlar, o curso evolutivo do problema”***.

Conforme Maia (2009: 87), a partir da década de 80 do século XX, dois fenómenos vieram tornar o fenómeno da corrupção mais premente:

- ✚ Os países Ocidentais, nomeadamente os do sul da Europa, assistiram a um processo de aceleração e consolidação dos correspondentes sistemas democráticos, os quais ficaram caracterizados por um forte e sofisticado crescimento das estruturas organizativas dos partidos políticos. Essa manutenção só se tornou possível através de constantes entradas de volumosas verbas, mais ou menos encapotadas, realizadas por particulares em troca de “benesses”²⁵ (Porta & Meny, 1995; Morgado & Vegar, 2003 apud Maia, 2009: 85);
- ✚ Houve um movimento de libertação dos *media* face ao controlo dos poderes político e económico.

Conclui-se, que ***“muitas pessoas crêem que os governos não estão a tentar ajudar as pessoas e acreditam que os interesses das elites e dos membros do Governo estão acima dos interesses dos cidadãos comuns”*** (Dionne, 1991, Greider, 1992, Sandel, 1996 apud Ingram & Schneider, 2006).

Síntese do capítulo

- ✓ A AP é um campo com grande esbatimento de fronteiras, sendo alvo de estudo por parte de vários domínios;

²⁴ Chomsky (2011) refere ainda que “estes desenvolvimentos não se devem a leis da natureza ou a forças económicas, mas sim ao resultado de decisões específicas dentro de estruturas institucionais que os favorecem”.

²⁵ Luís de Sousa (2002 apud Maia, 2009: 90) diz: “o crescimento e a sofisticação dos aparelhos partidários, cada vez mais assemelhados a verdadeiras organizações, com muitos funcionários em full-time, tornou-os sorvedores de avultadas somas de dinheiro, sobrevivendo, por isso, apenas em função dos correspondentes processos de financiamento, os quais parecem estar intimamente correlacionados com alguma das práticas de corrupção, designadamente da denominada grande corrupção, ocorrida ao nível das elites económica e política”.

- ✓ A fluidez sobre o que significa a AP, a mudança de percepção da sociedade sobre qual é e qual deve ser o papel do Estado e ainda a própria mudança civilizacional, levaram a mudanças sociais profundas e ao movimento de reforma da AP, no sentido de aplicar os conceitos da gestão privada ao domínio público.

Capítulo II

A Intervenção Social

“Se como acto social e intervenção do homem no mundo, o serviço social só foi conhecido no século XX (...), o acto de ajudar o próximo, existe desde o aparecimento dos seres humanos sobre a terra”.

(Vieira, 1977:27 apud Núncio, 2010: 23)

Noções Introdutórias

“Ao nível da intervenção social temos que construir as nossas pontes entre vários sectores do saber e do fazer, entre a universidade e a realidade e quem age e quem pensa”.

(M^a Joaquina Madeira, Personal Communication, 1999)

Ander-Egg (1995: 167 apud Carmo, 2010: 108) sustenta que “os termos *serviço social* e *trabalho social* têm sido utilizados para expressar o mesmo corpus conceptual e o mesmo tipo de actividade profissional, só que por comunidades distintas”.

“Nos países de origem germânica, predominou a expressão **trabalho social**²⁶, enquanto nos países de língua românica, prevaleceu a expressão **serviço social**²⁷. Na América Latina, ambas as expressões foram usadas: nos países, sob influência mais directa dos EUA, quase sempre foi usado o termo *trabalho social* (países da América Central, Caribe, Colômbia e Venezuela). Nos países do cone sul, predominou a expressão *serviço social*, embora nos últimos anos *trabalho social* se venha impondo” (Ander-Egg, 1995:167 apud Carmo, 2010: 108 e 109).

Por seu lado, Virgínia Paraíso (1969 apud Carmo, 2010: 109) relata que “o termo *serviço social* acentua a dimensão de serviço, um valor interiorizado ao longo da história desta disciplina profissional, chamando a atenção para uma acção em proveito de outrem, sublinhando características profissionais necessárias ao seu exercício, como a sensibilidade aos problemas dos outros (...) Por seu turno, o termo *trabalho social* tem sido usado em países de matriz anglo-saxónica, acentuando a componente profissional de quem o pratica como modo de vida (actividade remunerada)”²⁸. No entanto, “qualquer uma destas designações (*serviço social* e *trabalho social*) corresponde a uma interpretação limitada deste tipo de prática profissional, podendo conduzir a efeitos preversos, de natureza corporativa, que limitariam o *trabalho social* à actividade praticada por um grupo fechado de profissionais possuidores de uma formação inicial comum” (Carmo, 2010: 109).

É neste contexto, que se prefere chamar a esta área profissional ***intervenção social*** (Carmo, 2010: 110). “É esta, aliás, a opção feita em investigações recentes realizadas em França, que definem *intervenção social* como todas as actividades remuneradas por financiamentos com fins sociais, exercendo-se num quadro organizado, seja público, seja

²⁶ Social work, em inglês; social arbeit em alemão.

²⁷ Service social, em francês; servizio sociale, em italiano; serviço social, em português.

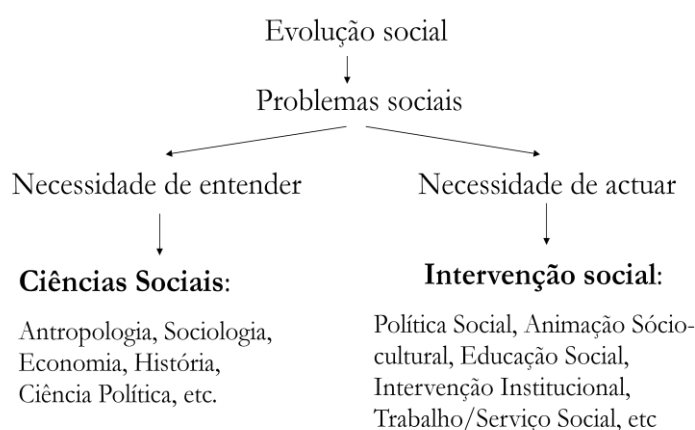
²⁸ Estas designações não são consensuais: “enquanto para a generalidade dos autores, têm significados idênticos, para outros correspondem a estádios históricos diferentes desta actividade profissional. Para estes últimos, houve uma primeira fase, a da assistência social, fundamentada em concepções de natureza benéfico-assistencial, paramédica e/ou parajurídica, e em ideias chave de filantropia; a segunda fase, correspondente à designação de *serviço social* que tinha como objectivo a integração social dos sistemas-clientes e; finalmente num terceiro momento, a que corresponde o conceito de *trabalho social*, o propósito é a organização, mobilização e consencialização dos sistemas-clientes” (Ander-Egg, 1995: 188 apud Carmo, 2010: 109).

privado, e visando pessoas ou públicos com dificuldade de integração social ou profissional numa perspectiva de ajuda, de assistência ou de controlo, de mediação ou de acções de animação ou de coordenação” (Chopart, 2003: 17 apud Carmo, 2010: 110).

“Intervenção social é o processo social em que um sistema-interventor (pessoa, grupo, organização, comunidade ou rede social) se assume como recurso de um sistema-cliente (outra pessoa, grupo, organização, comunidade ou rede social), interagindo com ele, através de um sistema de comunicações diversificadas, com o objectivo de o ajudar a suprimir um conjunto de necessidades sociais, potenciando estímulos e combatendo obstáculos à mudança pretendida”. (Carmo, 2008:61 apud 2011:41)

A Intervenção Social, no sentido supra mencionado, terá surgido com a sociedade industrial, a par do conjunto das Ciências Sociais (Carmo, & Esgaio, 2010:4).

Figura 1: A evolução da intervenção social (Fonte: Carmo & Esgaio, 2010: 4)



Enquanto as ciências sociais se diferenciaram como resposta à necessidade de entender a sociedade nova que emergia e os problemas que daí decorriam, a intervenção social, desenvolveu-se como resposta à necessidade de resolver esses mesmos problemas (Carmo, 2010 apud Carmo & Esgaio, 2010: 4).

1. Finalidades da Intervenção Social

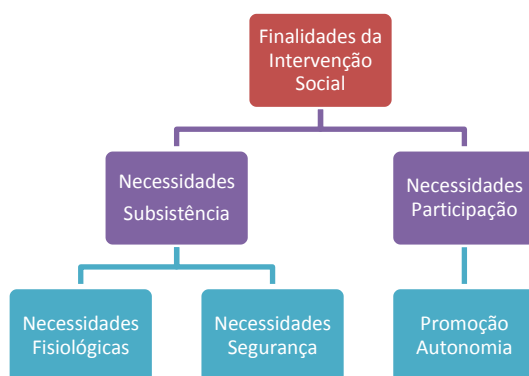
De acordo com Falcão (1979 apud Carmo, 2010: 111), “parece hoje haver algum consenso em considerar que a intervenção social visa uma dupla finalidade: responder a necessidades de subsistência e de participação”.

Por **necessidades de subsistência**, entende-se as **necessidades fisiológicas** de alimentação, saúde e abrigo e as **necessidades de segurança**, tais como o trabalho remunerado ou rendimentos que o substituam; vestuário, educação, equilíbrio emocional (Carmo, 2010: 112). “Esta concepção mais conservadora de intervenção social, tem vindo desde há muito a ser posta em causa, uma vez que cria uma relação de dependência nos sistemas clientes, não só não tendo qualquer eficácia na sustentabilidade da resolução dos

problemas sociais, mas também sendo reconhecido o efeito pernicioso de eternizar situações de exploração socioeconómica” (Carmo, 2010: 112).

A outra vertente, relativa às **necessidades de participação**, tem a ver com a **promoção da cidadania**, designadamente no que respeita à criação de condições para que cada pessoa possa participar no processo de desenvolvimento e de democratização da sociedade. (Carmo, 2010: 113).

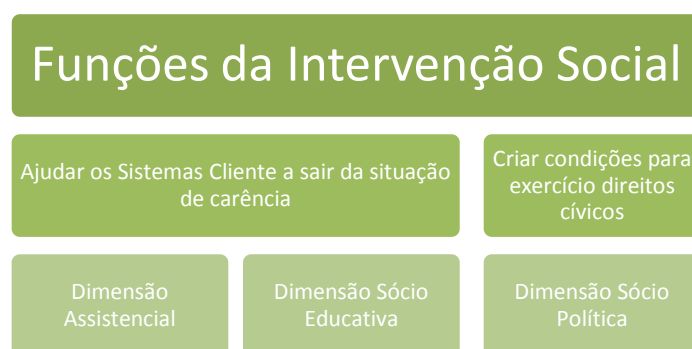
Figura 2: As finalidades da intervenção social segundo Falcão (1979 apud Carmo, 2010: 111)



2. Funções e Dimensões da Intervenção Social

No quadro de finalidades acima exposto, resultam duas funções básicas na intervenção social: “**ajudar os sistemas-clientes a sair da situação de carência em que se encontram e a criar condições sociais para o exercício dos seus direitos cívicos**” (Carmo, 2010: 113).

Figura 3: As funções e dimensões da intervenção social segundo Carmo (2010: 113)



O mesmo autor (2010: 113), refere ainda que neste processo, “o conceito de ajuda é fundamental: o interventor social não deve funcionar como substituto do sistema-cliente, mas como um recurso para que este promova o seu desenvolvimento pessoal e social, de forma cada vez mais autónoma. Mesmo em certas circunstâncias extremas, em que o sistema cliente se encontra numa situação particularmente fragilizada e em risco de vida, o interventor social deve procurar dar-lhe oportunidade de contribuir para a melhoria da sua

qualidade de vida ou dos seus pares, não sendo tecnicamente correcto atribuir-lhe o mero papel de objecto da intervenção” (Carmo, 2010: 113).

Segundo Carmo, (2010: 113), para a prossecução das funções acima enunciadas a intervenção social pode operacionalizar-se em três dimensões:

- ✚ **Assistencial** - Fornecer os recursos mínimos de subsistência (ex: alimentação, serviços sanitários, vestuário e abrigo);
- ✚ **Socioeducativa** – Ajudar o sistema-cliente a ressocializar, aprendendo a identificar e a utilizar os seus recursos e os do ambiente, de modo a desenvolver-se como pessoa;
- ✚ **Sociopolítica** - Apoiar o sistema-cliente a tomar consciência dos seus direitos cívicos e a lutar por eles (direito de opinião, de associação e de escolha dos representantes), económicos, sociais e culturais (trabalho remunerado, habitação condigna, saúde, segurança social e educação) e de solidariedade (direito à paz e ao desenvolvimento).

3. Valores da Intervenção Social

De acordo com Carmo (2010: 115 e 116) a intervenção social deve ter por base alguns valores essenciais:

Figura 4: Os valores da intervenção social adaptado de Carmo (2010: 115)



- ✚ **Visão personalista**, que defende que cada ser humano é insubstituível, pelo que *“deve ser senhor do seu próprio destino e as estratégias de intervenção devem permitir ao sistema cliente libertar-se das dependências que oprimem a sua existência e procurar um contínuo aperfeiçoamento como pessoa e como cidadão”* (Carmo, 2010: 115);
- ✚ **Solidariedade**, que confere à intervenção social um carácter mais gregário. *“A solidariedade ganhou, na década de noventa do século XX, uma dimensão pública, registando-se a consciência crescente da sua indispensabilidade como instrumento de sobrevivência e de desenvolvimento da humanidade”* (Carmo, 2010: 116).

- ✚ **A qualidade de vida**, que segundo Ander-Egg (1995: 184 apud Carmo, 2010: 117 e 118), sustenta que “as mudanças que esta sociedade necessita só são possíveis se houver mudanças de valores e atitudes, e sobretudo no modo de viver no que diz respeito aos relacionamentos pessoa-pessoa, pessoa-natureza e pessoa-sociedade”.

4. Tipos de Intervenção Social

A complexidade da intervenção social, nas sociedades contemporâneas, tem vindo a crescer, sendo claramente confirmada em diversos estudos (Chopart & Jean-Noel, 2003 apud Carmo, 2007: 13). Carmo (2007: 13) menciona ainda que “*Elisabeth Maurel, após um exaustivo levantamento das profissões relacionadas com a intervenção social, na França dos anos 90 (século XX), sugere que o trabalho social já não é o que era, tanto pela diversidade das situações-problema com que os profissionais se confrontam, como pela complexidade dos sistemas-clientes e dos próprios tipos de intervenção social exigida*”. No seguimento das investigações, foram identificados vários tipos de intervenção social (Carmo, 2007: 13):

Figura 5: Tipos de intervenção social (Fonte: Carmo & Pinto, 2011: 7)



10

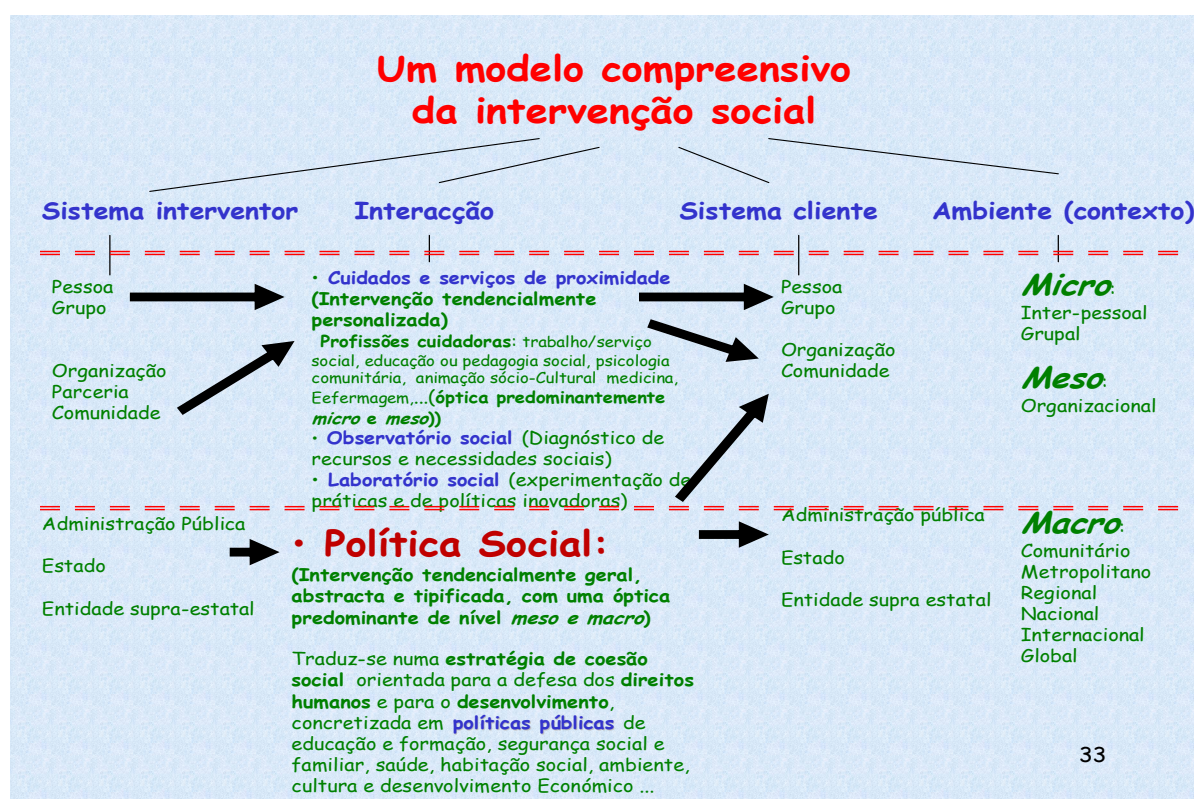
- ✚ **Trabalhos de presença social**, com duas subcategorias – **trabalhos de acolhimento e encaminhamento** (mas não acompanhamento) de pessoas com situações problema, isto é, serviços de emergência social e **trabalhos de rua** (animação e educação de rua);
- ✚ **Trabalhos de organização social**, com quatro subcategorias – **quadros gestores dos serviços** (direcção de serviços, coordenação de grupos de missão); **quadros intermédios**, que combinam a lógica de gerência e a lógica de intervenção (direcção técnica de estabelecimentos que prestam serviços sociais); **coordenadores de programas e acompanhantes de projectos** (coordenação de programas e projectos financiados por fundos estruturais);

- ✚ **Trabalhos de intervenção directa**, com três subcategorias correspondentes a outros tantos modelos de actuação – **os modelos de intermediação** (prestação de serviços de acção social clássicos); **modelos de acompanhamento processual** (adstrita a organismos que oferecem prestações de regimes de segurança social) e **modelos de acompanhamento socializante** (educação social).

5. Níveis de Intervenção Social

Pelo que já foi dito anteriormente, divisa-se a grande complexidade dos níveis da intervenção social, os quais se podem perceber, mais facilmente, através do modelo compreensivo, que a seguir se expõe.

Figura 6: Modelo compreensivo da intervenção social (Fonte: Carmo, 2011: 42)



Segundo Carmo (2010: 6), constata-se a existência de:

- ✚ **Um sistema interventor**, composto por uma ou mais pessoas (grupos, organizações, comunidades ou mesmo em unidades sociais maiores);
- ✚ **Um sistema cliente**, constituído também por uma simples pessoa que carece de ajuda, ou por uma unidade social mais complexa;
- ✚ **Determinado contexto**, em que decorre o processo de intervenção;
- ✚ **Determinado tipo de interacção** gerado, que pode consistir na prestação personalizada de cuidados e serviços de proximidade ou pretender atingir, de forma mais abrangente, determinados segmentos da população ou a sua totalidade, através de políticas sociais.

Carmo no texto *Ferramentas Metacognitivas para a Investigação* (2008:9, retrieved from Carmo & Ferreira, 1998), distingue dois níveis de intervenção social: “no primeiro nível, situado num plano interpessoal, grupal ou organizacional (**nível micro e meso**), situam-se três tipos de intervenção social: os cuidados de proximidade, as actividades de observatório social e as de laboratório social. No segundo nível, situado no plano sociopolítico, identificam-se diversas políticas sociais (**nível macro**), na óptica das políticas públicas e das políticas dos parceiros sociais”.

Reforça-se a complexidade da intervenção social, a qual exige competências para responder a novas necessidades e para saber usar de forma adequada novos recursos, nomeadamente (Carmo & Pinto, 2011: 7):

- ✚ **Observatórios e Laboratórios Sociais**, que progressivamente se autonomizam no seio do sistema de intervenção social;
- ✚ **Novas formas de organização** tais como projectos, redes e parcerias; e
- ✚ **Novos conceitos mobilizadores** como os de sustentabilidade, de responsabilidade social e ambiental, que são recursos metacognitivos.

Verifica-se, então que “a intervenção social apela para uma grande flexibilidade do dispositivo de intervenção, escorada numa teoria adequada e numa metodologia rigorosa” (Carmo, 2007).

6. Problemas Sociais e Intervenção Social

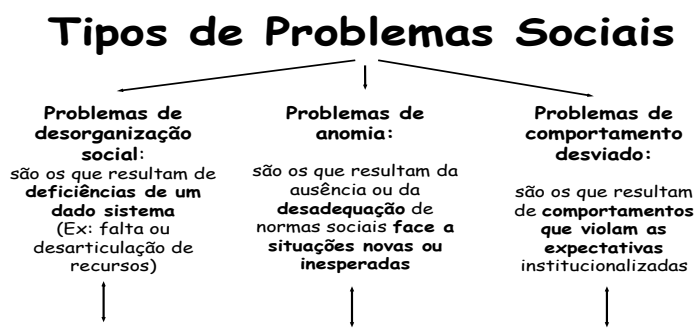
Pode dizer-se que a intervenção social influi sobre diversos problemas sociais, entendidos estes como “condições respeitantes à sociedade como um todo, ou a amplos sectores dela, que são fonte de preocupação colectiva, e abertos a intervenções sociais” (Barata, 2010: 10). “De acordo com um Dicionário da UNESCO, dos anos 50 do século XX, **considera-se problema social uma situação que afecta um número significativo de pessoas e é julgado por estas ou por um número significativo de outras pessoas como uma fonte de dificuldade ou de infelicidade e considerada susceptível de melhoria**” (Abecassis, n.d. apud Carmo, 2011: 100).

Numa obra escrita quase cinquenta anos depois, Rubington e Weinberg (1995:4 apud Carmo, 2011: 100) definiam “**problema social como uma “alegada situação”²⁹ incompatível com os valores de um significativo número de pessoas, que concordam ser necessário agir para a alterar**”.

²⁹ “Trata-se, portanto de uma noção relativamente consensual, apenas com uma nuance relativa à alegada situação. Ao fazê-lo os autores chamam a atenção para o facto de ser irrelevante que uma dada situação corresponda ou não à realidade para ser considerada como problema social” (Carmo, 2011: 100).

Problema social refere-se, assim, ao “número significativo de pessoas, quer como vítimas quer como avaliadoras da situação considerada como problema; ao julgamento negativo feito sobre a situação; e à consciência social existente sobre a necessidade de mudar” (Carmo, 2011: 100).

Figura 7: Tipos de problemas sociais (Fonte: Carmo, 2011: 101)



Existem três áreas de problemas sociais identificados, que traduzem três tipos diferentes de problemas sociais: problemas de desorganização social, que resultam de deficiências de um dado sistema, problemas de anomia, que derivam da ausência ou desadequação de normas sociais, face a situações novas ou inesperadas e problemas de comportamento desviado, que procedem de comportamentos que violam as expectativas institucionalizadas (Carmo, 2011:101). A pobreza e a exclusão social, por se enquadrarem nestas três categorias, são expostos em maior detalhe no capítulo seguinte.

Síntese do Capítulo

- ✓ A intervenção social conjuga o trabalho social (dimensão profissional) e o serviço social (dimensão do serviço prestado a outrem), actuando sobre diversos problemas sociais de forma bastante complexa;
- ✓ As finalidades da intervenção social consistem em dar resposta às necessidades de subsistência e às necessidades de participação, tendo assim como funções ajudar os cidadãos a sair da situação de carência (dimensão assistencial e sócio educativa) e criar condições sociais para o exercício dos seus direitos cívicos (dimensão sociopolítica);
- ✓ A intervenção social pauta-se por uma visão personalista e ainda pelos valores da solidariedade e de promoção da qualidade de vida;
- ✓ No que respeita aos tipos de intervenção social, salientam-se os trabalhos de presença social, no qual se insere a LNES-144, pelo facto de dar resposta de acolhimento e encaminhamento e ainda os trabalhos de organização social e de intervenção directa.

Capítulo III

A Pobreza e a Exclusão social

“It is widely held that the cure for such profound social maladies is within reach”.

(Chomsky, Personal Communication, 1997)

Noções Introdutórias

*“Precisamos vencer a fome, a miséria e a exclusão social.
Nossa guerra não é para matar ninguém – é para salvar vidas”.
(Luís Inácio Lula da Silva, Personal Communication, n.d.)*

Em grande parte dos discursos até à década de 80 do século XX, os conceitos de pobreza e exclusão social eram utilizados indiferenciadamente, existindo, contudo, duas perspectivas de análise distintas: a tradição anglo-saxónica e a tradição francesa. Graham Room (apud Costa, 1998:12) terá afirmado: *“o que distingue a tradição britânica da escola francesa, no estudo da situação dos indivíduos e grupos desfavorecidos, é que a primeira se ocupa sobretudo dos aspectos distributivos (pobreza), ao passo que a francesa se interessa mais pelos aspectos relacionais (exclusão social)”*. Graham Room terá dado, assim, um contributo muito relevante para se perceber melhor a diferenciação entre o conceito de pobreza e de exclusão social.

Esta distinção parece ter algum fundamento, e terá a ver, segundo Costa (1998: 12), com os conceitos de sociedade subjacentes a cada uma daquelas tradições. *“No caso britânico, a visão liberal de sociedade, segundo a qual a sociedade era vista, pelas elites intelectuais e políticas relevantes, como uma massa de indivíduos atomizados, envolvidos na competição no âmbito do mercado; ao passo que no caso francês, a sociedade é vista, pelas elites intelectuais e políticas, como uma hierarquia de estatuto ou como um número de colectividades, ligadas por um conjunto de direitos e obrigações mútuos, que estão enraizados nalguma ordem moral mais ampla”* (Costa, 1998: 12). Porém, para o mesmo autor (1998: 12), *“a verdadeira diferença entre as duas tradições, deve ser entendida mais como uma diferença de ênfase, do que uma atenção exclusiva a um ou outro aspecto. Seria incorrecto concluir que a escola britânica tivesse ignorado a dimensão relacional do problema, ou que a tradição francesa tivesse omitido as questões distributivas”*.

De seguida, apresentar-se-á resumidamente a perspectiva histórica do conceito de pobreza para depois se focar o conceito de exclusão social, o qual é bastante mais recente.

1. A Pobreza

*“Cada dia a natureza produz o suficiente para nossa carência.
Se cada um tomasse o que lhe fosse necessário,
não haveria pobreza no mundo e ninguém morreria de fome”.
(Mahatma Gandhi, Personal Communication, n.d.)*

“O conceito de pobreza é o mais antigo e foi, durante muito tempo, associado a insuficiência de rendimentos e/ou de consumos (bem-estar material)” (Organização Internacional do Trabalho

[OIT], 2003), Porém, ao longo do tempo, o conceito tem sofrido várias mudanças, pelo que, de seguida, tenta-se detalhar, sucintamente, os principais desenvolvimentos nesse domínio.

1.1. Pobreza como privação de recursos

“Pobreza é uma situação de privação resultante da falta de recursos” (Costa, 1998).

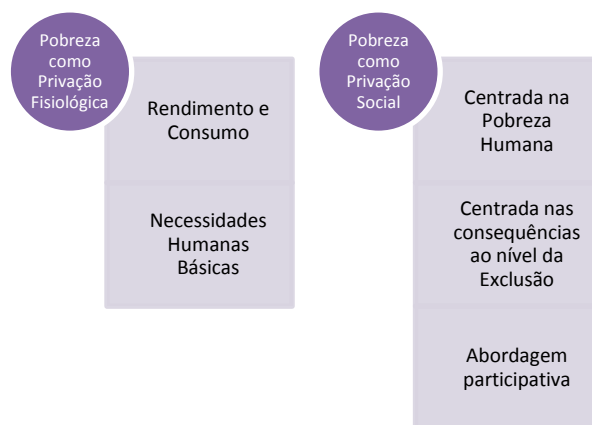
A definição acima exibida, tem duas partes que importa enfatizar: privação e falta de recursos, termos entre os quais existe uma relação de causa e efeito” (Costa, 1998: 27). Conforme o autor (1998: 27) “a privação traduz-se em más condições de vida, sendo este o lado mais visível da própria pobreza. Normalmente trata-se de privação múltipla, isto é, em diversos domínios das necessidades básicas: alimentação, vestuário, condições habitacionais, transportes, comunicações, condições de trabalho, possibilidades de escolha, saúde e cuidados de saúde, educação, formação profissional, cultura, participação na vida social e política, etc.”.

1.2. Pobreza numa perspectiva multidimensional

“Por pobres devem entender-se pessoas, famílias e grupos de pessoas cujos recursos (materiais, culturais e sociais) são tão limitados que os excluem do nível de vida minimamente aceitável do Estado-Membro onde residem” (União Europeia, 1984 apud OIT, 2003: 15)

Aqui, enunciam-se as cinco grandes perspectivas de pobreza, agrupadas em duas lógicas, de acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2003):

Figura 8: Tipos de pobreza segundo a OIT (2003)



a. **Pobreza como privação fisiológica** – centra-se nos bens materiais:

Rendimento e consumo – Perspectiva mais tradicional, definindo-se como pobre aquele cujo rendimento está abaixo de determinado valor;

Necessidades humanas básicas – Enfatiza a alimentação, vestuário, abrigo, água potável, saneamento básico e educação, como o mínimo necessário que todos os indivíduos devem possuir;

- b. **Pobreza como privação social** – Sublinha a natureza social da pobreza, aproximando-se do conceito de exclusão social:

Centrada na pobreza humana – Dificuldade ou mesmo incapacidade de os indivíduos desenvolverem uma vida longa, saudável e criativa com liberdade, dignidade, respeito por si próprio e pelos outros;

Centrada nas consequências ao nível da exclusão – Indisponibilidade de recursos para fazer face às condições de vida e de conforto, genericamente difundidas como o padrão de vida dominante e de participar nas actividades sociais e culturais da sociedade a que se pertence. Aqui, o conceito de pobreza associa-se à discussão dos conceitos de cidadania e de integração social;

Abordagem participativa – Propõe que os pobres contribuam para a própria definição de pobreza porque a questão fundamental não é o conteúdo do conceito mas quem o define. Neste sentido a pobreza começa pela não participação;

A evolução da noção de pobreza (Costa, 1984 apud Rodrigues, E. & al., n.d.), evidencia, então, uma progressiva desmultiplicação do conceito em várias dimensões, bem patente, também, nas dicotomias do conceito, que evidenciam a multiplicidade de significados, que a pobreza pode assumir:

- ✚ **Pobreza absoluta** baseia-se na noção de necessidades básicas, ou seja, rendimentos e benefícios em espécie;
- ✚ **Pobreza relativa** remete para a análise da pobreza face aos padrões sociais em geral;
- ✚ **Pobreza objetiva/subjetiva** baseia-se num padrão de referência (limiar de pobreza) que tipifica as situações de pobreza, caracterizando-a de forma objectiva e nas representações de pobreza construídas pelos actores e grupos sociais, introduzindo a dimensão da percepção subjectiva da pobreza;
- ✚ **Pobreza tradicional/nova pobreza** relaciona situações crónicas, geralmente localizadas no mundo rural, com situações de pobreza recentes, que se encontram directamente ligadas a reestruturações económicas e tecnológicas, com efeitos no sistema produtivo e expressos no crescimento do desemprego estrutural e na precariedade do emprego;
- ✚ **Pobreza rural/urbana** manifesta-se em formas de exclusão especial que encerram locus diferenciados. A primeira traduz-se escassez de recursos, proveniente da baixa produtividade agrícola e pela precariedade de actividades económicas alternativas, agravada por uma alta dependência face às prestações da Segurança Social, por parte de uma população maioritariamente idosa. No meio urbano, a pobreza reveste formas mais extremas de exclusão. A pobreza urbana afecta diversos grupos sociais, reflectindo

problemas associados a baixos rendimentos e desemprego, à falta de qualificações (e à incapacidade de os desenvolver), à precariedade do emprego, às situações de doença ou de problemáticas sociais diversas (toxicodependência, alcoolismo, deficiência, etc.), às pressões subjacentes aos processos de urbanização, estando associadas a mecanismos de discriminação e segregação;

✚ **Pobreza suburbana** é afectada por problemas sociais emergentes, que pela sua proximidade ao meio urbano, apresenta contornos semelhantes às problemáticas vivenciadas neste, tais como o consumo e tráfico de droga, a prostituição e a delinquência;

✚ **Pobreza temporária/duradoura**, estando a primeira relacionada com fluxos de saída e entrada na pobreza, de carácter temporário, delimitados no tempo e a segunda com a reprodução social e com o processo cíclico de reprodução da pobreza.

1.3. Pobreza como cultura de pertença

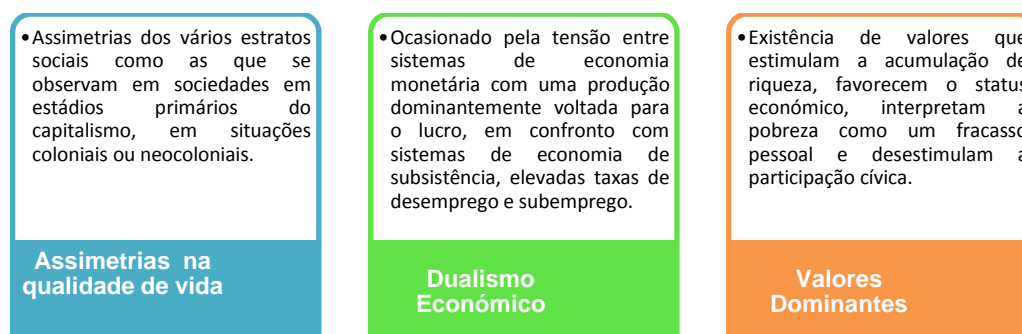
Como contraponto à abordagem socioeconómica da pobreza, exposta anteriormente, surge a abordagem culturalista, que se centra no carácter antropológico de comunidades, famílias e indivíduos e no conceito de cultura de pobreza.

Privilegiam-se as relações interindividuais, as representações e práticas sociais, as estratégias de vida, a organização familiar, os padrões de consumo e os sistemas de valores que configuram modos de vida diferenciados que frequentemente se transmitem intergeracionalmente (Ferreira, 1997 CIES/CESO & I&D, 1998 apud Rodrigues, & al., n.d.).

Neste ponto, julga-se ainda pertinente expor o contributo dado por Oscar Lewis³⁰ que, através da sua investigação, se apercebeu que a pobreza teria tendência a desenvolver-se em sociedades marcadas pelas seguintes características (Carmo, 1999: 125):

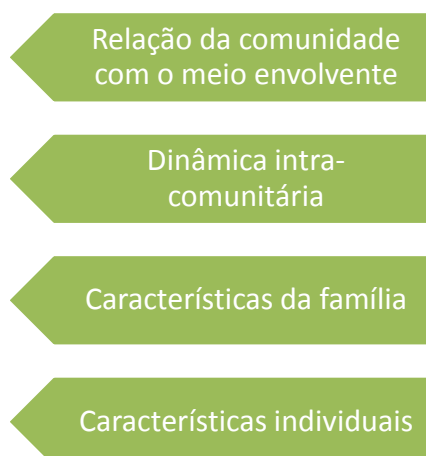
³⁰ Antropólogo norte-americano, que após o seu doutoramento em 1940, se dedicou ao estudo de comunidades pobres do sul dos Estados Unidos e México, tendo utilizado estratégias de observação participante e de análise de histórias de vida (Carmo, 1999: 125).

Figura 9: Características das sociedades com tendência ao desenvolvimento da pobreza segundo Oscar Lewis (apud Carmo, 1999: 125)



Oscar Lewis terá identificado uma subcultura de pobreza³¹, a qual procurou caracterizar numa lista de perto de sessenta elementos distintos (anexo 1), agrupados em quatro tipos de indicadores (Carmo, 1999: 125):

Figura 10: Grupo de indicadores-chave na subcultura de pobreza segundo Oscar Lewis

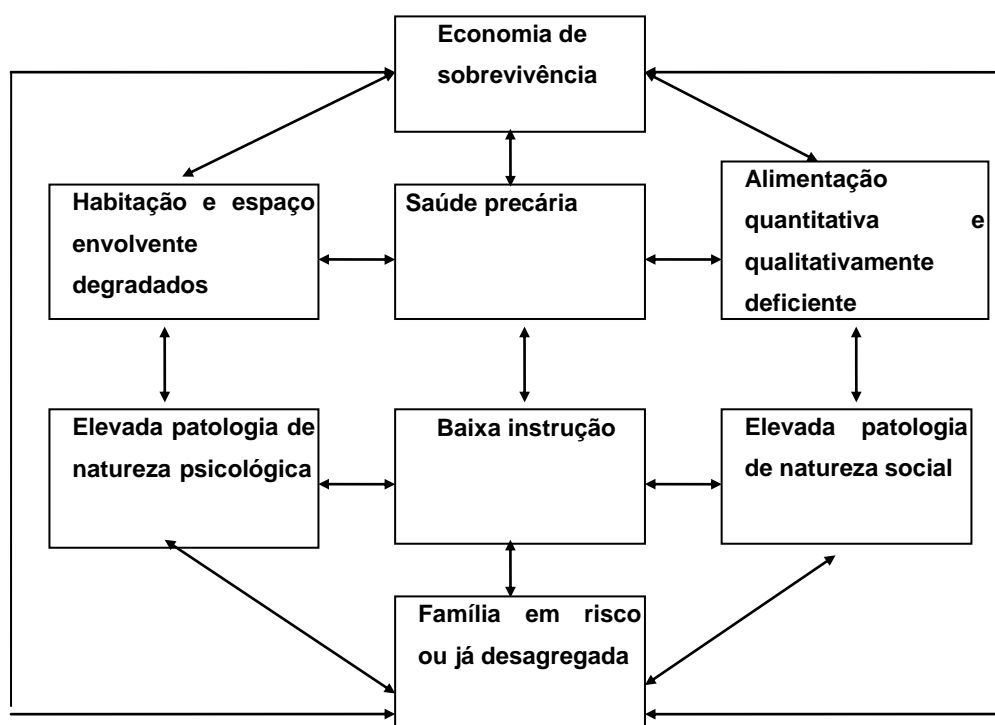


Verifica-se que “a condição de pobreza, para além de querer significar estar numa condição de falta de recursos, também sublinha um determinado estilo de vida, com padrões de comportamento próprios, directamente ligados a estratégias de sobrevivência” (Carmo, 1999: 127).

Com base no modelo de Oscar Lewis, Carmo (1999: 127), desenvolveu um modelo integrador:

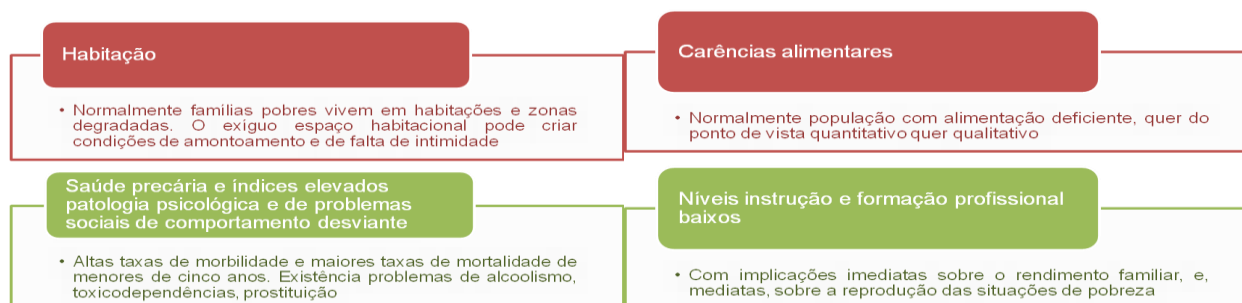
³¹ “Entende-se por subcultura, um subsistema de uma cultura contextual, dotado de uma identidade própria (Carmo, 1998:12 apud 1999: 125).

Figura 11: Modelo integrador da subcultura de pobreza segundo Carmo (1993: 325 e 1999: 127)



Neste modelo, salientam-se os seguintes aspectos:

Figura 12: Características do modelo integrador da subcultura de pobreza (Fonte: Carmo, 1999: 127 e 128)



Desta maneira, é compreendendo a pobreza não só como uma situação de carência, mas como um fenómeno multidimensional e mesmo como uma cultura de presença, que surge o conceito de exclusão social, que remete para a ausência de cidadania.

2. A Exclusão Social

*“No final do percurso, a noção de excluído está a caminho de sofrer o destino da maior parte dos termos que foram consagrados, nos nossos dias, pela mediocridade dos modos intelectuais e universitários: está saturada de sentidos, de não sentidos e de contra sentidos”.
(Freund apud Xiberras, 1993: prefácio)*

"O termo exclusão, no sentido que lhe é dado pela sociologia (ela também relativamente jovem), é bastante recente, mas o estado que o conceito exprime, encontrava-se em inúmeras sociedades de outros tempos, sob várias formas, por exemplo, do exílio, e do ostracismo ateniense; da proscricção ou do desterro em Roma; da condição de pária na civilização hindu; ou do gueto, desde a Idade Média" (Freund apud Xiberras, 1993: prefácio).

Segundo Fischer & Marques (2001), a exclusão social remonta à antiguidade grega, onde escravos, mulheres e estrangeiros eram excluídos. Conquanto, nessa altura o fenómeno era tido como natural. Somente a partir da crise económica mundial, que ocorre na idade contemporânea e que dá evidência à pobreza, é que a exclusão social toma visibilidade e substância. Segundo os mesmos autores (2001), "o termo exclusão social, de origem francesa, toma vulto a partir do livro *Les Exclus*, de autoria de Lenoir (1974) que define os excluídos como aqueles indivíduos concebidos como resíduos dos trinta anos gloriosos de desenvolvimento". Contudo à medida que a noção de exclusão se generalizou, a sua utilização tornou-se mais comum e fluida, tornando, muitas vezes o conceito confuso a nível científico (Rodrigues & al., n.d.).

2.1. A exclusão como fase extrema do processo de marginalização

Pode dizer-se, que a noção de exclusão social pertence à perspectiva da tradição francesa na análise de pessoas e grupos desfavorecidos (Costa, 1998: 9 e 10). Robert Castel (apud Costa, 1998: 9 e 10) – uma das principais referências nesta matéria – definiu exclusão social como **"a fase extrema do processo de marginalização, entendido este como um percurso descendente, ao longo do qual se verificam sucessivas rupturas, na relação do indivíduo com a sociedade"**.

Para o mesmo autor (Castel apud Costa, 1998: 9 e 10), a exclusão social, que é caracterizada, não só pela fractura com o mercado de trabalho, mas também pelo rompimento de relações familiares, afectivas e de amizade, incidiria mais na dimensão da existência do que na de

subsistência ou recursos. Nesse entendimento, Castel defendia que poderia haver pobreza sem exclusão social³² (Costa, 1998: 10).

Quando foi colocada no plano europeu, em princípios dos anos 90 do século XX, a Comissão Europeia deu-lhe um propósito diferente do original, em dois sentidos:

- ✚ Em primeiro lugar, pretendeu que a expressão substituísse o termo e a noção de pobreza (o que, como se viu, não era a intenção inicial);
- ✚ Em segundo lugar, designou por exclusão social “*não apenas a fase terminal de um processo, mas o próprio processo de marginalização*” (Costa, 1998: 10).

De acordo com o mesmo autor (1998: 11 e 12), hoje o tema ainda está longe de ser consensual, mas “*a substituição do termo pobreza pela expressão exclusão social seria prejudicial, quer para a ciência, quer para os grupos desfavorecidos, mormente nos países em que a pobreza ainda reveste carácter massivo, como acontece em Portugal*”. Sendo extremamente ricas as duas principais tradições respeitantes ao estudo dos indivíduos e famílias mais desfavorecidos – a britânica e a francesa -, seria desejável resolver a questão terminológico-conceitual acima referida de modo a preservar a originalidade de ambas, levando cada uma delas a olhar com maior atenção os aspectos melhor analisados pela outra (Costa, 1998: 13).

2.2 Dimensões da exclusão

Uma equipa brasileira, calculou recentemente o Índice de Exclusão Social (IES), tendo procurado incorporar uma variedade de dimensões da vida humana, de forma a constituir uma síntese mais robusta, focada na exclusão social e capaz de captar mais eficientemente as condições em que esta última se efectiva, em determinada unidade geográfica, tendo identificado sete índices integrados em três dimensões (Pochmann, 2004: 17 apud Carmo, 2011: 109 e 110).

³² Robert Castel (apud Costa, 1998: 10), sustenta que poderia existir pobres que se encontravam integrados numa rede de relações de grupo ou comunidade: “No ancien regime, os servos eram pobres, mas encontravam-se integrados numa rede de relações de grupo ou comunidade). Nesta perspectiva, existiriam pobres que não eram excluídos socialmente dos seus contextos comunitários (sobretudo no meio rural) e existiam excluídos (sobretudo nos países ricos) que não eram pobres do ponto de vista material. Pobreza e exclusão social seriam, portanto, de acordo com esta abordagem, realidades distintas e que nem sempre coexistiriam.

Figura 13: Dimensões e índices de exclusão social



Desta maneira, percebe-se que a pobreza é um subconjunto da exclusão social, pelo que este modo de olhar a pobreza, altera profundamente a ideia de alguns autores, algo idílica, de que pode haver pobreza sem exclusão social (Carmo, 2011: 110).



Figura 14: A pobreza como um subconjunto da exclusão social

Carmo (2011: 110), sustenta que “com a globalização, toda a pobreza exprime, ainda que possa não haver consciência disso, uma situação de ruptura com os padrões mínimos de qualidade de vida de um grupo de referência”, o que remete, então, para a noção de cidadania.

2.3 Exclusão, cidadania e os sistemas sociais básicos

“Antes de mais, deve notar-se que a noção de exclusão social suscita, desde logo, a pergunta “excluído de quê? Isto é, implica a existência de um contexto de referência do qual se está excluído. A qualificação de social permite interpretá-la como estando relacionada com a

sociedade. Neste entendimento, e tal como já foi anteriormente defendido, a exclusão tem a ver com a cidadania³³ (Costa, 1998: 13).

“O direito e a prática da cidadania traduzem-se no acesso a um conjunto de sistemas sociais básicos, acesso este que deve entender-se como uma forma de relação” (Costa, 1998: 14).

Marshal (1992 apud Antunes, n.d.: 20), divide a cidadania em três elementos constitutivos: o civil, o político e o social. O elemento civil da cidadania é composto pelas respostas institucionais dadas às ameaças à vida, e à identidade cultural e religiosa. O elemento político da cidadania, consiste no direito de participação e exercício do poder político. O elemento social da cidadania, cifra-se no conjunto de direitos associados ao bem-estar económico e social, do direito a um padrão de vida conforme aos padrões que prevalecem na sociedade.

Como tal, todas as acções de combate à pobreza e à exclusão social, deverão obedecer a uma táctica de autonomização (Carmo, 2011: 114).

Desta maneira, a exclusão social implica a desintegração social tanto ao nível económico, social e cultural, como também ao nível ambiental e político, o que se reflecte numa maior vulnerabilidade e fragilização dos laços familiares e sociais.

Costa (1998: 14 a 17) agrupa os sistemas sociais básicos:

- ✚ **Sistema social**, que se caracteriza pelo conjunto de sistemas (grupos, comunidades e redes sociais), em que uma pessoa se encontra inserida. O mercado de trabalho aparece aqui não enquanto fonte de rendimentos, mas na sua qualidade de factor de socialização e integração social³⁴;
- ✚ **Sistema económico** diz respeito: **a)** mecanismos geradores de recursos, assinaladamente os salários e pensões; **b)** o mercado de bens e serviços que as pessoas e famílias precisam para viver; e **c)** o sistema de poupanças;
- ✚ **Sistema institucional** é o sistema prestador de serviços (sistema educativo, de saúde, de justiça e de habitação e ainda instituições mais relacionadas com direitos políticos e cívicos);
- ✚ **Sistema territorial** quando a exclusão diz respeito, não apenas às pessoas e famílias, mas a um território, nomeadamente bairros degradados, certas freguesias ou concelhos

33 “A pobreza e a exclusão social levam a que o estatuto de cidadania não seja o mesmo para todos os cidadãos” (Carmo, 2011: 190).

34 Costa. (1998), argumenta que “por causa do papel de integração social inerente ao trabalho, um emprego, mesmo quando precário e com salário baixo, é preferível ao desemprego, mesmo quando lhe corresponde um subsídio de desemprego razoável”.

rurais ou mesmo a nível mundial, em que certos países podem ser excluídos de determinadas condições de vida ou de progresso existentes noutros países;

- ✚ **Sistema das referências simbólicas** reporta-se à dimensão subjectiva da exclusão e diz respeito às perdas que o excluído sofre, e que se agravam com a permanência na situação de exclusão (perda de auto-estima, de auto-confiança, de perspectiva de futuro, da capacidade de iniciativa, de motivações, do sentido de pertença à sociedade).

De salientar, a interdependência destes sistemas e de a questão não poder ser colocada ao nível do acesso ou inacessibilidade a determinados sistemas. Existem níveis diferentes de acesso, o que implica diferentes graus de exclusão (Costa, 1998:17) e portanto seria mais adequado utilizar-se a expressão exclusões.

3. Exclusões

*“A exclusão social apresenta-se, na prática, como um fenómeno complexo e heterogéneo, pelo que pode, com razão, falar-se em diversos tipos de exclusão”.
(Costa, 1998)*

Pelo que foi dito anteriormente, sublinha-se que nem toda a forma de exclusão expressa falta de acesso a todos os sistemas, justificando-se, deste modo, designar este fenómeno de exclusões sociais.

De acordo com Costa (1998: 21 a 23) pode falar-se:

- ✚ **Exclusão tipo económico** é a pobreza entendida como privação resultante de falta de recursos. Normalmente caracterizada por más condições de vida, baixos níveis de instrução e qualificação profissional, emprego precário, etc.;
- ✚ **Exclusão tipo social** é uma situação de privação relacional caracterizada, muitas vezes, por isolamento, por vezes associada à falta de auto-suficiência e autonomia. Exemplos típicos são os idosos que vivem na solidão, os deficientes que não têm quem os apoie e os doentes crónicos ou acamados, que precisam de cuidados que lhe são negados;
- ✚ **Exclusão tipo cultural** diz respeito a fenómenos como o racismo, a xenofobia ou certas formas de nacionalismo que podem, por si só, dar origem à exclusão social de minorias étnicas ou culturais. Também podem ser de natureza cultural os motivos que levam a sociedade a dificultar a integração social de ex-reclusos, por exemplo;
- ✚ **Exclusão de origem patológica** é quando as rupturas se dão devido a problemas do foro psicológico ou mental. Como exemplo, temos que uma das causas das situações de sem-abrigo na Europa deveu-se à mudança de políticas dos hospitais psiquiátricos, os

quais passaram a privilegiar o tratamento ambulatorio de doentes anteriormente tratados em regime de internamento;

- ✚ **Exclusão por comportamentos auto-destrutivos**, nomeadamente toxicodependência, alcoolismo, prostituição, etc.

Síntese do capítulo

- ✓ A pobreza é um fenómeno multidimensional caracterizado por uma situação de falta de recursos, mas também uma determinada subcultura de pertença;
- ✓ A exclusão é um processo dinâmico, associado a uma trajectória, que conduziu à marginalização, presenciando-se a acumulação de vários *handicaps* (rupturas familiares, carências habitacionais, isolamento social, etc.);
- ✓ Foram estes problemas sociais (pobreza e exclusão social) que terão desempenhado um papel importante no surgimento de serviços de emergência social.

Capítulo IV

A Emergência Social

“A emergência constitui hoje uma das principais medidas do tempo social “.

(Laidi, 1998)

Noções Introdutórias

A Emergência Social tem-se instalado nas políticas públicas, assumindo um papel cada vez mais relevante no combate à pobreza e à exclusão social. No entanto não deixa de suscitar perguntas, dúvidas, controvérsias e mesmo críticas acérrimas.

Após, de forma resumida, se ter clarificado o contexto da administração pública, onde se enquadra a LNES-144, o conceito de intervenção social, no qual o serviço opera e os conceitos de pobreza e de exclusão social, dos quais terá surgido o conceito da Emergência Social (ES), trata-se agora, no âmbito deste capítulo, de explorar em maior detalhe, o conceito de ES em si.

Conquanto, logo numa primeira fase, apercebemo-nos da inexistência de consenso generalizado quanto a esta definição, sendo o conceito de ES, muitas vezes, usado para especificar situações de crise, urgência, acidente, catástrofe ou crise e chegando mesmo a usar-se esta noção para definir situações que são antíteses do próprio conceito de Emergência³⁵.

Santo Agostinho, nas suas *Confissões*, terá escrito: “Se não me perguntarem, eu creio saber o que é o tempo, mas se me perguntarem, não sei como defini-lo”. O mesmo se pode afirmar relativamente ao conceito de ES: “**todo o mundo acredita saber o que é a emergência, no entanto, este conceito permanece vago e comumente confundido com outros**”³⁶ (Malabou apud Emmanuelli & Malabou, 2009: 26).

1. O Conceito de Emergência Social

Do ponto de vista etimológico, emergência vem do Latim “EX-MERGO”. “MERGO” significa esconder, ocultar; e a preposição “EX” traduz para fora. Deste modo, emergência designa a saída de um estado, emergir, aparecer, mostrar-se, revelar-se.

Na Língua portuguesa, a palavra emergência ocupa um lugar muito próprio. O Dr. Frei Francisco Vieira (apud Mateus, 2007: 32 e 33), no seu *Grande Dicionário da Língua Portuguesa*, refere-nos emergência como uma “*ocorrência perigosa, incidente, sucesso fortuito e que exige atenção imediata*”. Assim, enfatiza-se o inesperado, a gravidade, a rapidez na intervenção e a necessidade de coordenação de meios.

De acordo com o *Dicionário Le Robert* (apud Laidi, 1998), “o termo ES como situação crítica e imprevista, terá aparecido no século XVIII, sendo que até ao século XIX o seu uso foi

³⁵ Algumas organizações que trabalham com a população sem-abrigo, utilizam o termo ES, não só para identificar uma situação excepcional de perigo à sua integridade, mas também qualquer situação em que o indivíduo está em risco de exclusão social (Feantsa, n.d.).

³⁶ A história do conceito de emergência não é fácil de estabelecer: primeiro por ter vários significados associados e segundo “pelo facto da emergência nunca ter sido filosoficamente elaborada, podendo dizer-se que constitui uma noção sem tradição” (Malabou apud Emmanuelli, 2009: 26).

extremamente raro”. De acordo com Hilaire (n.d.) o seu uso só se expandiu no século XX, devido a três grandes causas:

- ✚ Uma aplicação insatisfatória do Direito, que dificulta o acesso a determinados direitos;
- ✚ Fracos recursos de determinadas populações e défice de informação;
- ✚ Desconhecimento, por parte dos cidadãos, (e por vezes por parte dos próprios técnicos intervenientes) das regras de apoio e da forma como elas interagem.

Brémond & al. (2002) definem ES como ***“a necessidade de intervir de imediato e dar resposta a uma situação imprevista, estimada como ameaçante e que coloca as condições de existência das pessoas e/ou famílias em perigo”***. Os autores (2002), defendem que uma situação de ES implica uma situação de distress³⁷, um acidente e a necessidade de agir de imediato. Defendem ainda (2002), que a definição de ES passa pela: *“necessidade de agir sem demora, através de uma acção apropriada, para responder com eficácia a uma situação imprevista e reconhecida como eventualmente perigosa”*.

Em Espanha, pelo contrário, o conceito de ES não diz respeito, exclusivamente, a uma situação excepcional ocorrida num determinado período de tempo, mas é concebida como uma situação de exclusão social estrutural em que a pessoa vive. Isto significa que o conceito de ES contempla toda a situação da pessoa, ao longo do ano e não apenas medidas especiais, durante determinado período de tempo (Feantsa, n.d.).

“Em França, a expressão *urgence sociale* designa não só a situação de urgência em que se encontram as pessoas, mas também o conjunto de dispositivos de intervenção destinados a intervir nessa área” (Feantsa, 2005: 4).

Mansanti (2001) refere que a circular do Ministro do Emprego e da Solidariedade em França, de 1998, definia **ES como qualquer pessoa ou família em situação de distress grave que, apesar dos dispositivos existentes, são expostas a riscos sérios para a manutenção da sua existência.**

Martin Hirsch (Feantsa, n.d.), ex-presidente dos Emaus, em França, advoga que podem existir três tipos de situações de ES:

- ✚ ES devido a situações individuais (curto ou longo prazo);
- ✚ ES em consequência de catástrofes naturais;

37 A palavra Stress apresenta um sentido neutro, sendo que quando stress é conotado como negativo é apelidado de Distress, por oposição a Eustress, que será o stress positivo. Esta distinção terá sido feita em 1975, pelo Endocrinologista Hans Selye.

- ✚ ES por falhas no sistema de protecção social que promovem, muitas vezes, a dependência dos utentes relativamente aos serviços.

“A definição e o âmbito da ES suscita, assim, um verdadeiro e aceso debate: geralmente é um conceito mal definido, onde se entrecruzam as várias representações que se fazem desse tipo de intervenção” (Brémond & al., 2002). Por outro lado, verifica-se que mesmo as definições existentes carecem de alguma precisão e operacionalização, pois remetem para noções incertas e relativas (Mansanti, 2001).

Brémond & al. (2002) reportam que a ES, enquanto matéria social, está directamente relacionada às mutações da sociedade, da opinião pública e dos *media*. Por conseguinte, a ES enquanto actividade, não pode ser descontextualizada do tempo histórico.

2. Enquadramento Histórico da Emergência Social

“Quando o passado não ilumina o futuro, o espírito vive em trevas”.
(Alexis de Tocqueville, *Personal Communication*, n.d.)

Desde sempre, que de uma forma ou de outra, a humanidade tem procurado formas de responder a situações ou estados de necessidade³⁸ (Bernal e Sanchez-Serrano, 2004: 80 apud Núncio, 2010: 24), pelo que **“durante muitos anos, as situações de ES, foram vividas como acidentes de história e sintomas de crises passageiras e localizadas”** (Behar, 1997).

No **início do século 20**, com a origem do trabalho dos assistentes sociais e no enquadramento das duas guerras mundiais³⁹, houve uma intervenção virada para as condições materiais e de saúde deplorável dos cidadãos, pelo que as intervenções foram marcadas pelo trabalho de emergência a nível médico e social. *“Com a industrialização e a urbanização, iniciou-se uma época de profundas mudanças, que se reflectiram, claramente, nas formas de resposta às necessidades mais prementes dos indivíduos. O próprio capitalismo, como sistema dominante, determinou o aumento, a diversificação e a complexidade da pobreza”* (Núncio, 2010: 36).

Conforme nos dizem Brémond & al. (2002), nos **anos 60** do século XX, com a melhoria das condições de vida, o conceito de ES distancia-se da realidade, passando para um plano em que é quase ignorado.

³⁸ “O primeiro registo escrito, relativo à assistência aos mais carenciados, surgiu na antiga Mesopotâmia, com o Código de Hammurabi, datado do século XVIII a.c.” (Núncio, 2010: 24). Na Antiguidade Grega e Romana, várias são as referências à filantropia e finalmente com o Cristianismo, afirmam-se as grandes referências da história da Assistência (Núncio, 2010: 24).

³⁹ 1914-1918 e 1939-1945.

Terá voltando a surgir nos **anos 80**, com a massificação e diversificação dos problemas sociais (toxicodependência, SIDA, precariedade, imigração...), que produziu mudanças profundas na intervenção social (Marchand, 2005). Damon (2001), relata que o conceito de ES, nesta altura, começou a estar em voga com os programas de luta contra a pobreza e a exclusão social⁴⁰.

Brémond & al. (2002), sublinham que com a crise económica nos **anos 90**, o fenómeno da ES é ainda reforçado, na medida em que se tornou premente assegurar as condições de sobrevivência mínimas face a condições sociais mais degradadas.

Condizentemente, após vários anos de aumento da precariedade, da pobreza e da exclusão social, que afectavam as trajectórias dos indivíduos, estas situações não podiam continuar a ser rotuladas de fenómenos passageiros, passando a enquadrando-se na rubrica da ES (Behar, 1997).

A ES é, então, uma política pública que se institucionalizou, no domínio da assistência às pessoas sem-abrigo, a partir de 1980 e foi pensada como uma resposta ao fenómeno de novos pobres, que apareceram nas ruas, tendo as suas raízes, tal como já foi referido, no mundo da medicina (Gardella & Cefai, 2011: 18).

De seguida, abordar-se-á a ES como um apoio à população sem-abrigo, visto que terá sido nessa modalidade que, inicialmente, este tipo de intervenção se instituiu.

2.1. A Emergência Social e o apoio à população sem-abrigo

*“ É por sermos iguais que nos esquecemos
Que foi do mesmo sangue
Que foi do mesmo ventre que surgimos”.
(Ary dos Santos)*

No Inverno de 1954, em França, morriam de frio pessoas em situação de sem-abrigo. Henri Antoine Groués (mais conhecido como Abbé Pierre) terá feito na rádio o seguinte apelo:

“Mes amis, au secours...”

Une femme vient de mourir gelée, cette nuit à trois heures, sur le trottoir du boulevard Sébastopol, serrant sur elle le papier par lequel, avant hier, on l'avait expulsée. Chaque nuit, ils sont plus de 2000 recroquevillés sous le gel, sans toit, sans pain”.

⁴⁰ Até esta época a protecção social girava em torno da segurança social, não havendo uma preocupação centrada no problema da pobreza. Contudo, com a progressão do desemprego, os Estados, de uma forma geral, começaram a inquietar-se com esse problema (Damon, 2001).

Por conseguinte, a ES terá eclodido associada ao problema da exclusão social, da população sem-abrigo (Damon, 2001), com os dispositivos de emergência relativamente a esta população a só serem accionados no Inverno, de forma a evitar mortes, devido ao frio e às intempéries⁴¹ (Feantsa, 2005: 3).

Quadro 5: Resumo estratégias de emergência social para lidar com fenómeno dos sem-abrigo em diversos países de acordo com Feantsa (2005)

Dinamarca, Noruega, Irlanda	Não existe obrigação jurídica de acolher os sem-abrigo, mas existem fundos e concelhos disponíveis para prestar acolhimento à população sem-abrigo
Escócia	Os poderes públicos locais são juridicamente obrigados a fornecer acolhimento e acompanhamento a toda a população sem-abrigo
Espanha	São os governos regionais que coordenam a luta contra a exclusão da população sem-abrigo, apesar destes não se formalizarem dentro de limites geográficos
Hungria	São as autoridades regionais e não os poderes públicos locais que são responsáveis pelo acolhimento da população sem-abrigo, na medida em que os fundos disponíveis não são suficientes para lutar contra este fenómeno
Países Baixos	O quadro político nacional deixa uma grande latitude aos poderes públicos locais para decidirem qual a melhor estratégia contra a exclusão, pelo que os países baixos se caracterizam por uma série de abordagens diferenciadas
República Checa	As autoridades nacionais rejeitam toda a responsabilidade relativamente à problemática da exclusão da população sem-abrigo
Roménia	Apenas as estruturas associativas asseguram a intervenção de emergência com a população sem-abrigo e os subsídios públicos são mínimos ou mesmo inexistentes

Pelo exposto, assiste-se que, a maior parte dos países europeus consideram a problemática dos sem-abrigo, um problema social específico e quase todos esses países possuem políticas e dispositivos para satisfazer as necessidades imediatas dos cidadãos⁴², podendo firmar-se que quase todos os países estão familiarizados com o trabalho na área da ES (Feantsa, 2005: 5). Porém, raros são os países que consolidaram o conceito de ES (Feantsa, 2005: 5). A formalização desse conceito terá ocorrido, pela primeira vez em França, pelo que de seguida se apresentará de forma particularizada a realidade Francesa.

⁴¹ Numerosos estudos mostram que a vida da população sem-abrigo não se encontra em situação de maior perigo no Inverno comparativamente ao que acontece noutras estações do ano. Muitas vezes, estas medidas não se inscrevem numa estratégia mais vasta de luta contra a exclusão, mas são medidas políticas tomadas, pelos governos, através da pressão da opinião pública, que nesta altura do ano sentem mais compaixão por esta população (Feantsa, 2005: 6). De facto, este tipo de política, apelidada por Damon (n.d.) como “a política do termómetro”, é um indicador capital da atenção mediática e política que era dada a este fenómeno: o problema dos sem-abrigo era tomado em conta no período baptizado de “inverno administrativo”, que decorre de Outubro a Abril.

⁴² “Facilmente alguns de entre nós podem facilmente afiançar que os grandes excluídos não pedem nada, não têm necessidade de nada e que eles têm uma certa maneira de viver. Que estão para além da ajuda que podemos dar e que mais nada pode ser feito por eles” (Emmanueli & Malabou, 2009: 36). “Esta postura parece comprometer a própria existência da emergência, pelo facto desses sujeitos parecerem indiferentes ao seu estado” (Emmanueli & Malabou, 2009: 39).

2.2.A Emergência Social em França

*“O conceito de Emergência Social é um conceito especificamente Francês”.
(Feantsa, 2005: 4).*

A primeira definição de ES supõe-se ter sido criada, em França, por Emmanuelli & Fremontier, nos anos oitenta do século XX:

“L’Urgence sociale qualifie toutes les opérations entreprises comme des sauvetages, lorsque la personne est considérée comme une victime en perdition et que sa vie semble en danger à court ou à moyen terme” (Emmanuelli & Fremontier, Feantsa, n.d.).

ES estará directamente ligada ao perigo que, segundo Emmanuelli subentende: **a)** ausência de abrigo e a exposição às condições atmosféricas; **b)** violência; **c)** estado de saúde degradado e falta de higiene grave e **d)** má nutrição e fome.

Terá sido nesta altura (Novembro de 1983), que Emmanuelli criou, em França, o **SAMU SOCIAL**, que deve o seu nome às missões de ES, por analogia ao S.A.M.U (*Service d’Aide Médicale d’Urgence* criado em 1960), que realizava missões de emergência médica e que inspirou uma nova abordagem da exclusão e do acolhimento⁴³ (Terrole, n.d.).

Algumas configurações que foram importadas da emergência médica, aquando da criação do SAMU Social, foram (Emmanuelli & Malabou, 2009:19 e 20):

- ✚ A noção de que a emergência é um método para sair da emergência (trata-se de proteger as pessoas que estão em situações de perigo);
- ✚ A emergência como um método de intervenção imediata, estruturada em torno de quatro exigências: abordar, diagnosticar, cuidar e orientar;
- ✚ A divisão do terreno em zonas de intervenção (paralelamente ao que é feito na medicina em catástrofe);
- ✚ A importância dos técnicos estarem devidamente identificados e de cada um ter um papel bem definido.

Nesta óptica, a **ES não será uma solução, mas um método de contactar pessoas que não possuem recursos**, que lhes permitam examinar as suas necessidades e dirigir-se aos serviços apropriados (Emmanuelli, Personal Communication, n.d.).

⁴³ O surgimento desta entidade está, tal como já foi referido, directamente relacionado com as “condições atmosféricas adversas em França durante 1992-1993 (vagas de frio e múltiplos falecimentos de pessoas em situação de sem-abrigo” (Terrole, n.d.).

Entre 1995-1997, a noção de ES é reforçada, no plano político em França, pela nomeação de Xavier Emmanuelli como Secretário de Estado da Acção Humanitária de Emergência.

De seguida mostra-se, de forma sintética, algumas datas de maior relevância para a introdução de serviços de ES em França.

Quadro 6: Datas de maior importância para o surgimento da emergência social em França

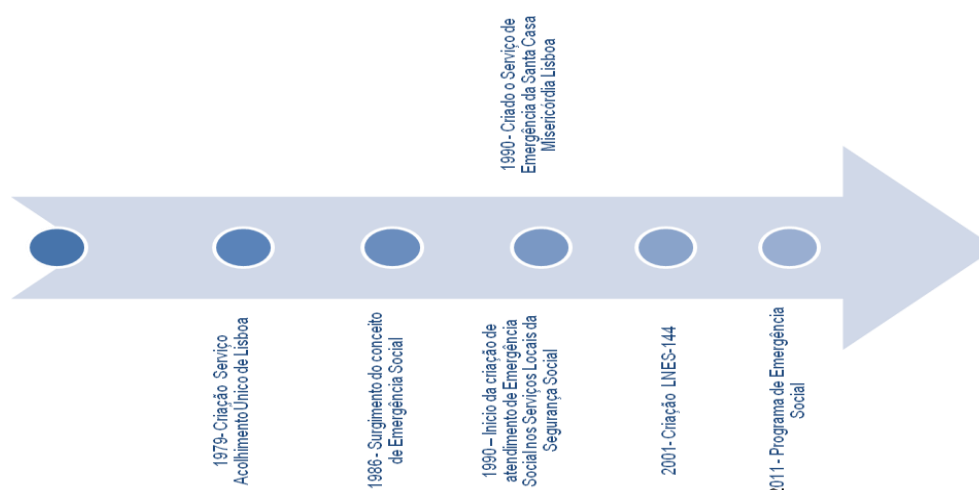
1954	Henri Antoine Groués (Abbé Pierre) apela à edificação de acolhimentos de emergência para a população sem-abrigo que, no Inverno de 1954, morria de frio em França, sendo um marco importante no surgimento da emergência social associada à intervenção junto da população sem-abrigo
1993	Xavier Emmanuelli (co-fundador dos Médicos Sem Fronteiras, em 1971) cria o Samu Social em Paris
1995-1997	Xavier Emmanuelli nomeado como Secretário de Estado da Acção Humanitária de Emergência em França Em 1997 o Samu Social de Paris começa a gerir o nº 115 de Paris (antigo nº verde 800306306)
1998	Xavier Emmanuelli cria o Samu Social Internacional e são criados também os CASU (Centre d'Aide Sociale d'Urgence) em França. A noção de emergência social é reconhecida oficialmente através da sua inclusão na lei contra a exclusão em França
2001	Criação da Federação Nacional dos Samus Sociais (FNSS)

2.3. A Emergência Social em Portugal

*“A existência de uma política social autónoma é uma opção clara do Governo”.
(Programa do V Governo Constitucional)*

Para mais facilmente se perceber o desenvolvimento da ES em Portugal, explana-se, na figura 15, os principais marcos históricos, a nível político e ao nível dos serviços criados. De seguida, cada um desses marcos será alvo de algum aprofundamento (exceptua-se a situação relativa à LNES-144, que será alvo de análise no capítulo VI).

Figura 15: Marcos históricos da emergência social em Portugal



2.3.1. Serviço de Acolhimento Único de Lisboa

Como se pode confirmar na figura 15, antes do surgimento da expressão e do apoio formal de ES, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa já possuía, desde 20 de Abril de 1979, o **Serviço de Acolhimento Unificado/Único de Lisboa (SAUL)**. Este serviço, terá sido criado através da fusão do acolhimento existente nos serviços centrais da SCML e do acolhimento, que era realizado por outras entidades, aos utentes de passagem em Lisboa (SCML, 1981).

Principais objectivos do SAUL (SCML, 1981):

- ✚ Informação, orientação e encaminhamento de toda a população que se lhe dirija;
- ✚ Ajuda imediata em alojamento, alimentação, transporte e acompanhamento das situações até à sua resolução ou estabilização, em local de residência, das situações de risco social, das pessoas de passagem ou recém chegados a Lisboa (anexo 2).

2.3.2. Surgimento do conceito de emergência social

Pelo que foi apurado, o conceito de ES terá emergido, em Portugal, no **Programa de Governo do XI Governo em 1986**, embora a preocupação com a área social já possa ser identificada no Programa do V Governo Constitucional, em 1979, onde, pela primeira vez, o horizonte sociocultural aparece, na estrutura do Governo, a par da área económica.

"O Governo esforçar-se-á por garantir a segurança social e os cuidados médicos básicos (...), nomeadamente no domínio da saúde pública, da educação sanitária e higiene, da prevenção das doenças e acidentes, e da protecção dos grupos ou indivíduos com necessidades específicas. (...), no enquadramento de uma política mais humana e aberta às necessidades reais da população" (Programa do V Governo Constitucional).

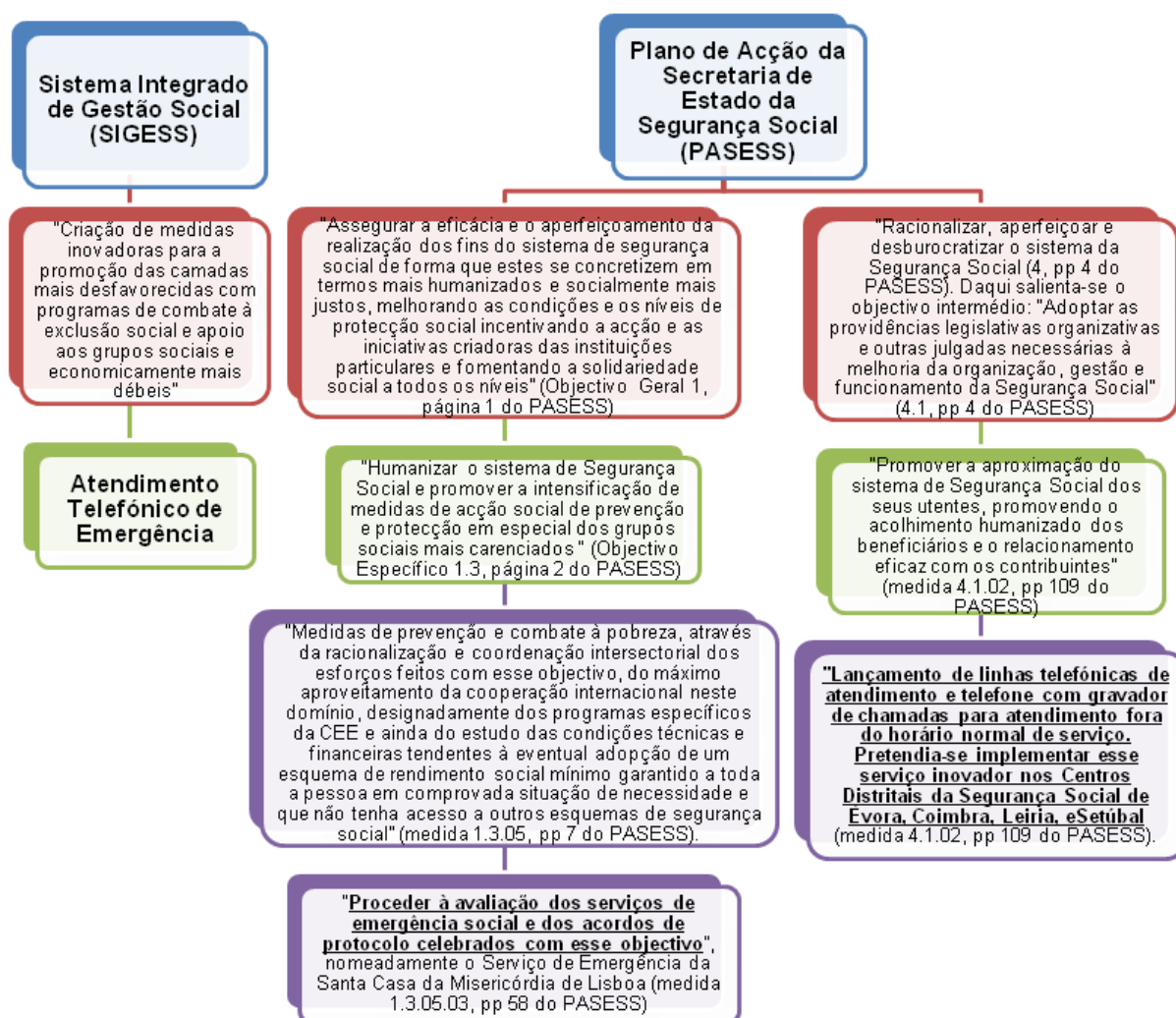
Na Terceira parte do Programa do XI Governo, que se reporta à promoção do bem-estar e reforço da solidariedade, é proferido no ponto três:

*"A expressão solidariedade social não se esgota na actuação estatal, impondo-se reconhecer que o sistema de Segurança Social admite outros vectores e outras formas organizadas de solidariedade, como sejam, designadamente, as instituições particulares de solidariedade social, as associações mutualistas e os esquemas complementares privados. Neste contexto, constitui uma preocupação constante do Governo a procura da melhoria das condições de vida e das prestações atribuídas à população beneficiária e, prioritariamente, aos seus estratos mais desfavorecidos. Para tal, o Governo actualizará as prestações pecuniárias da Segurança Social e criará um **Serviço de Emergência Social** em todos os Centros Regionais de Segurança Social e na Misericórdia de Lisboa" (Programa XI Governo Constitucional).*

Em seguimento destas orientações governamentais, surge o Sistema Integrado de Gestão Social (SIGESS) em 1989/90 e o Plano de Acção da Secretaria de Estado da Segurança Social (PASESS), em 1989. Nestes documentos, apura-se (figura 16) a existência de duas preocupações centrais:

- ✚ Abrir caminho para o atendimento telefónico de emergência fora do horário normal de expediente, de forma a chegar mais perto dos cidadãos;
- ✚ Criação de serviços de atendimento de ES, nos Centros Distritais da Segurança Social e na Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Figura 16: Objectivos e medidas relacionadas com a emergência social (Fonte: SIGESS, em 1989/90 e PASESS, 1989)



2.3.3. Criação do SES na SCML e de Gabinetes de Emergência Social nos Centros Distritais de Segurança Social

A 12 de Abril de 1988, é elaborado Despacho, por parte do Ministério do Emprego e da Segurança Social – Secretaria de Estado da Segurança Social, que consagra a criação de um Serviço de Emergência Social (SES), na SCML e nos (então) Centros Regionais da Segurança Social.

Consequentemente, em Julho de 1988, a SCML produziu um documento intitulado: *Montagem do **Serviço de Emergência Social (SES)** na cidade de Lisboa, conforme orientações governamentais expressas no SIGESS para 1988*, em que delibera a ES como “**acontecimento súbito, que altera a vida dos indivíduos ou famílias que, por esse motivo, podem ficar incapazes de resolver por si a situação criada**”.

Constituem objectivos fundamentais do Serviço de Emergência Social (SES), o imediato tratamento das situações consideradas de especial gravidade no plano económico e social, relativas a indivíduos, famílias e comunidade, tendo em vista, mediante adequado atendimento e acolhimento, evitar, minimizar e reparar essas situações.

O SES destinava-se a:

- ✚ Crianças e jovens que, por razões inesperadas, ficassem totalmente desprovidos de apoio familiar e social;
- ✚ Jovens que, em função do seu isolamento, se encontrassem em risco, (situações de prostituição, droga, vadiagem e furto);
- ✚ Famílias ou pessoas que apresentassem situação de carência grave, resultante de ocorrências imprevistas, designadamente, em caso de sinistro ou outra calamidade, perda de habitação ou situações semelhantes;
- ✚ Idosos que, por razão de ruptura familiar ou social, ficassem totalmente destituídos de meios indispensáveis à satisfação das suas necessidades mais elementares;
- ✚ Pessoas que se dedicavam regularmente à mendicância e a exerciam como forma de conseguir os meios necessários para sobreviver;
- ✚ Indivíduos portadores de deficiência que ficassem privados de qualquer amparo;
- ✚ Todos os indivíduos que se encontrassem em situação de marginalização social absoluta.

Paralelamente à criação deste serviço de emergência social na cidade de Lisboa, começaram ainda a ser criadas linhas telefónicas de apoio em emergência, nos Centros Distritais da Segurança Social de Évora, Coimbra, Leiria e Setúbal. Posteriormente, e ao longo de vários

anos, foram criados gabinetes de atendimento em emergência social, em praticamente todos os Serviços Locais da Segurança Social

2.3.4. A LNES-144

O passo seguinte, inscreveu-se no Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) 2001-2003 onde, para atingir as orientações estratégicas de combate à pobreza e à exclusão social, se assumiu como desafio, o lançamento da **Linha Nacional de Emergência Social** (LNES-144).

2.3.5. O Plano de Emergência Social (PES)

Actualmente, é ainda de referir a Lei n.º 64-A/2011 de 30 de Dezembro que Aprova as Grandes Opções do Plano para 2012 -2015, nos quais se explana o **Programa de Emergência Social** (PES) do XIX Governo constitucional.

*“Numa conjuntura em que se torna imperativo e urgente garantir aos socialmente mais vulneráveis, níveis globais de protecção social, impõe -se desenvolver o **Programa de Emergência Social**. A redução das desigualdades sociais deve assentar em medidas estruturais que promovam o combate ao abandono escolar precoce, o apoio à família e a distribuição mais justa dos rendimentos. O Programa tem como objectivos estratégicos: i) Combater a pobreza; ii) Reforçar a inclusão e coesão sociais; iii) Estimular as pessoas, capacitando-as e incentivando-as através do trabalho socialmente útil; iv) Maximizar as respostas das redes sociais já existentes; v) Fomentar a responsabilidade social; e vi) dinamizar o voluntariado” (Lei nº 64-A/2011 de 30 de Dezembro).*

Após estes desenvolvimentos, relativos ao enquadramento histórico da emergência social, alcança-se que, para se compreender melhor esta noção, terá de se abordar duas vertentes, nas quais o conceito teve as suas raízes:

- ✚ A emergência médica, à qual a ES está intrinsecamente ligada, à qual foi buscar inspiração (Villan, 1997:36) e que se estabeleceu com o propósito de tratar patologias acidentais (Terrole, n.d.);
- ✚ A intervenção social, habituada a ser confrontada com situações de urgência e cujo “tratamento” ultrapassa a intervenção pontual, mas visa antes todo o indivíduo, a sua trajectória e o sistema em que se encontra inserido (Terrole, n.d.).

3. A Emergência Social e a Emergência Médica

*“A base da emergência médica remonta à época dos grandes conflitos militares, Que, com a sua complexidade e abrangência, determinaram o aparecimento do conceito de socorro às vítimas”.
(Mateus, 2007: XXV)*

“Durante vários anos, o termo emergência esteve quase exclusivamente ligado ao mundo hospitalar e à emergência médica” (Laidi, 1998). Nos finais da década de 80 do século XX, devido ao aumento do número de acidentes e da sua gravidade, “a assistência médica urgente

foi chamada a sair do recinto hospitalar e a actuar no próprio local onde se produziu a urgência” (Gandra, 1995:179 apud Mateus, 2007: 15). Desta mudança de paradigma, sobreveio a **medicina de emergência**, com o propósito de prestar socorros de urgência, estabilizar a vítima e efectuar o seu transporte para o hospital (Mateus, 2007:15 e 16).

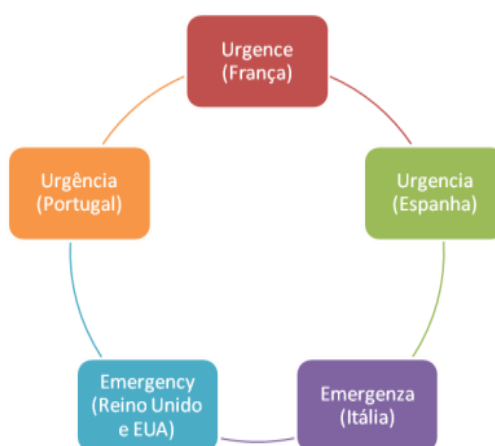
Logo, a emergência médica e a ES desenvolveram-se ambas em torno de um mesmo fenómeno – “a degradação massiva e precipitada da integridade física ou social de um número crescente de indivíduos, com o qual a sociedade se vê confrontada” (Villan, 1997:36). O mesmo autor (1997:36), conta que ambas possuem um sistema que se articula em torno:

- ✚ **Estabelecimento sistemático e rápido de um primeiro diagnóstico**, baseado numa análise expedita das necessidades vitais/primárias;
- ✚ **Orientação/encaminhamento das situações a intervir** prioritariamente, para as diferentes instâncias técnicas;
- ✚ **Gestão entre as entidades especializadas** que intercedem no processo de intervenção em emergência.

3.1.Urgência e Emergência

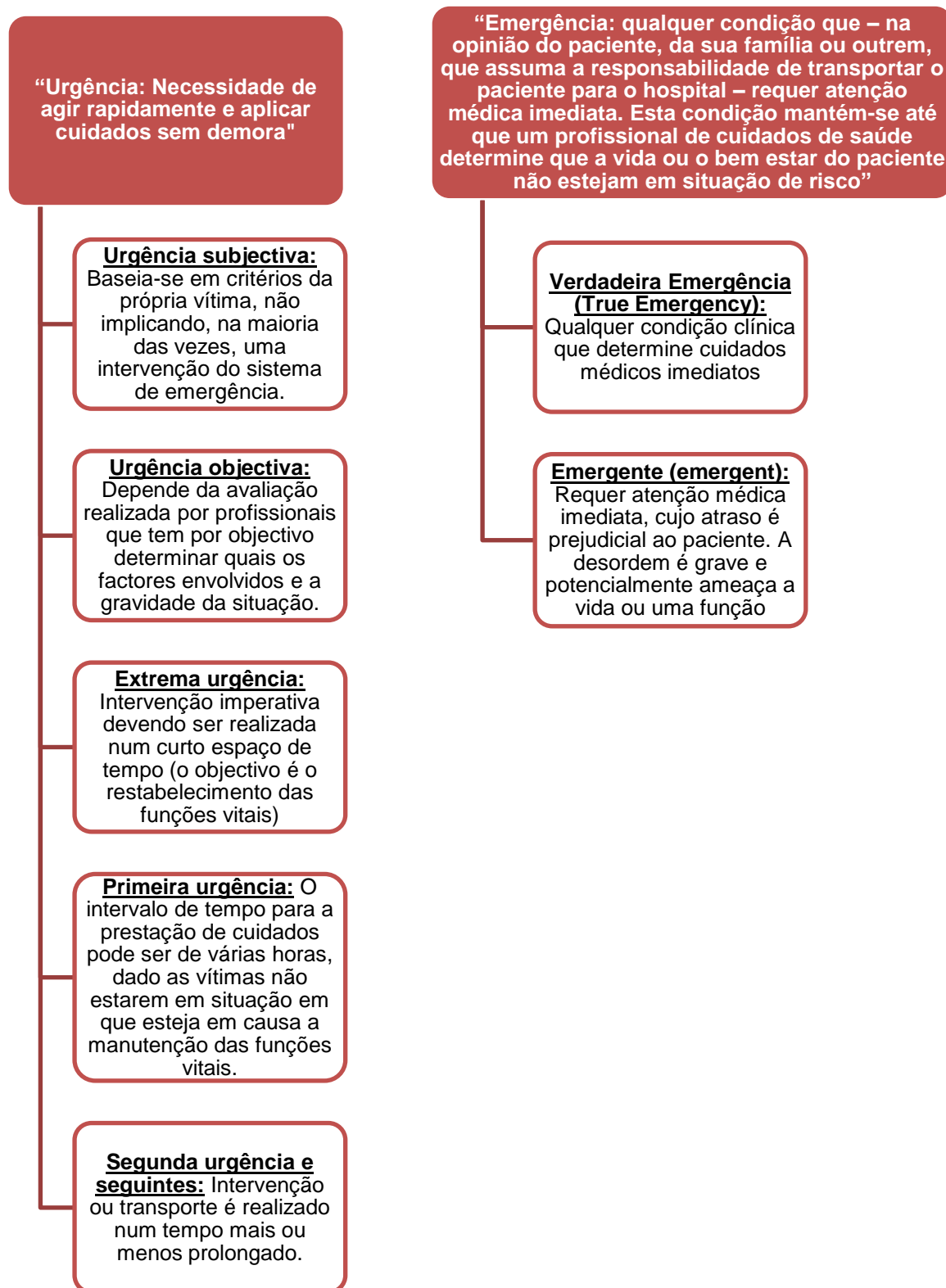
Inicialmente, o conceito de urgência médica era entendido como “**toda a situação clínica, em que a demora do diagnóstico ou na terapêutica, poderia trazer graves riscos ou prejuízos ao doente**” (Henriques, 1990:143 apud Mateus, 2007, 15), começando a ser utilizadas as expressões urgência e emergência para definir este tipo de trabalho.

Figura 17: Terminologia emergência/urgência em vários países (Fonte: Mateus, 2007)



Vulgarmente a expressão urgência é usada, tradicionalmente, pelos portugueses e franceses e a expressão emergência é mencionada, sobretudo, pelos anglo-saxónicos (Henriques 1990 apud Mateus, 2007: 17).

Figura 18: Definição de emergência e urgência (Fonte: Mateus, 2007)



Apesar dos vários conceitos diferenciados, uma análise cuidada ao conteúdo permite concluir que a contenda é lexical e não funcional (Mateus, B., 2007: 18). Na realidade, conforme Mateus, (2007: 18) “as diferentes definições concordam no estabelecimento de prioridades nos cuidados a prestar”.

Sobre este assunto, é ainda importante referir que a emergência médica possui um ramo de especialização da intervenção no terreno, dedicada à medicina em catástrofe e ao apoio psicológico em crise, onde se destacam os conceitos de catástrofe, acidente grave e crise.

3.2. Catástrofe e Acidente Grave

Vulgarmente e tomando como referência a linguagem corrente, o conceito de *catástrofe* surge como sinónimo de desgraça, de infortúnio e de má sorte, sendo ainda considerada uma situação de emergência, para a qual é imprescindível uma intervenção imediata (Almeida, Ramos, Santos e Viseu, 2003 apud Santos, 2008:20). Em Portugal, o organismo responsável por planear, coordenar e executar a política portuguesa de protecção civil é a Autoridade Nacional de Protecção Civil⁴⁴. A Lei de Bases da Protecção Civil – Lei 27/2006 de 3 de Julho, no seu artigo 3º define acidente grave e catástrofe da seguinte forma:

Figura 19: Definição de acidente grave e catástrofe

Acidente Grave	Catástrofe
<ul style="list-style-type: none">•Acontecimento inusitado com efeitos relativamente limitados no tempo e no espaço susceptível de atingir as pessoas ou outros seres vivos, os bens ou o ambiente	<ul style="list-style-type: none">•Acidente grave ou a série de acidentes graves susceptíveis de provocarem elevados prejuízos materiais e, eventualmente, vítimas, afectando intensamente as condições de vida, e o tecido socioeconómico em áreas ou na totalidade do território nacional

Desta forma, tanto o *acidente grave* como a *catástrofe* são considerados, para a protecção civil, situações de emergência. No entanto, diferenciam-se do conceito de ES em si principalmente pelo âmbito e nível de intervenção grupal.

⁴⁴ Cujo objectivo é: “prevenir os riscos colectivos e a ocorrência de acidente grave ou de catástrofe deles resultantes; atenuar os riscos colectivos e limitar os seus efeitos; socorrer e assistir as pessoas e outros seres vivos em perigo, proteger bens e valores culturais, ambientais e de elevado interesse público e apoiar a reposição da normalidade da vida das pessoas em áreas afectadas por acidente grave ou catástrofe” (Lei de Bases da Protecção Civil, Lei nº 27/2006 de 3 de Julho no seu artigo 43º).

3.3.Crise

O modelo de intervenção em crise, nomeadamente o modelo de Albert Roberts (2005), uma referência na área, baseia-se nos modelos de intervenção psicológica em catástrofe e estão associados, tal como o acidente grave e a catástrofe, a intervenções na sociedade ou em grandes grupos.

Este conceito também se entrecruza, muitas vezes, com o conceito de ES. Por exemplo, na Estónia a definição de ES é: “*The meeting of essential needs in extreme circumstances*”. “Esta é a noção de ES como uma intervenção em crise, ou seja, não ao nível individual mas da sociedade em geral” (Feantsa, 2005: 11). Esta definição vai ao encontro do conceito inicial de ES em França, relativamente aos planos de contingência, durante o Inverno, para a população sem-abrigo (Feantsa, 2005: 11).

Também Lixin & Xiaofeng (n.d.) definem ES como o processo, através do qual o Governo desenvolve planos e medidas, controla e coordena crises potenciais ou reais através da recolha e análise de informação. Para estes autores (n.d.) *crise* refere-se a eventos que surgem inesperadamente na vida social que ameaçam seriamente a ordem social e causam estragos significativos na sociedade como um todo.

Porém, pensa-se que a definição, utilizada por Albert Roberts no seu modelo de intervenção em crise, permite compreender melhor que a diferenciação entre os dois conceitos, não diz apenas respeito ao nível da intervenção (societal/individual). No modelo de Albert Roberts, **Crise** é definida:

“An acute disruption of psychological homeostasis in which one’s usual coping mechanisms fail and there exists evidence of distress and functional impairment (Roberts & Ottens, 2005 apud Roberts, 2005)”

Logo, crise implica um distress, a percepção individual do evento como a causa da disrupção e incapacidade sentida pelo indivíduo para resolver a situação.

Poder-se-á assim dizer que, **nem todas as situações de crise são emergência, mas as situações de emergência implicam quase sempre, uma situação de crise**.

De salientar ainda, que a língua inglesa recorre a uma série de termos, tais como *crisis intervention services* (Serviços de intervenção em crise), *direct access services* (serviços de acesso directo), *emergency services* (serviços de emergência), *frontline services* (Serviços de primeira linha) para designar o conceito de ES (Feantsa, 2005: 4).

No entanto, para melhor perceber a relação do conceito de ES, com os conceitos anteriormente expostos (urgência, emergência, catástrofe, acidente grave e crise), passa-se a expor, de seguida, a forma como a ES se enquadra na intervenção social mais lata.

4. A Emergência Social como forma de Intervenção Social

“No que concerne à institucionalização da ES como categoria contemporânea da acção pública, ela implantou-se progressivamente na agenda política como um problema específico, mas também como uma forma particular de intervenção”.
(Damon, 2001).

Uma das causas (e também efeito), do surgir do conceito de ES, foi dar visibilidade à questão da pobreza e da exclusão social. Estes problemas que, até ao momento, eram tipificados como problemas de países tipicamente pobres e subdesenvolvidos passaram a ser visíveis em países desenvolvidos e ricos (Terrole, n.d.).

Igualmente importante, é que “o surgimento do sector de ES vem questionar os fundamentos da intervenção social. As noções de relação de ajuda, de necessidade de haver um pedido de ajuda ou ainda de criação de um projecto de inserção, são postos em causa, pois, naquele momento é necessário assegurar, antes de mais, as necessidades básicas de acolhimento, alimentação e higiene. A ES, pelas suas manifestações, opõe-se às práticas desenvolvidas pelos técnicos de serviço social” (Brémond & al., 2002). Os mesmos (2002), terão levado a cabo um estudo com dois grupos de profissionais:

- ✚ Primeiro grupo: **técnicos de serviço social**, polivalentes que exercem funções na Segurança Social, com todo o tipo de público e problemas. As situações de emergência social correspondem a cerca de 1/3 do seu trabalho, sendo o mesmo muito variado;
- ✚ Segundo grupo: **técnicos denominados de “específicos” que intervêm, exclusivamente, nas situações de ES** e que trabalham em dispositivos ou estruturas que correspondem a diferentes domínios de exclusão (centros de acolhimento, linhas de emergência social).

Este estudo, veio mostrar que os dois grupos de profissionais desenvolvem práticas diferenciadas, consoante o campo em que exercem funções (polivalente ou ES). Os autores (2002), terão analisado as suas práticas profissionais e as suas representações, tendo identificados dois perfis distintos:

- ✚ Os técnicos de serviço social polivalentes, têm uma relação profissional de face a face, enfatizam a noção de inserção e projecto e dão relevo a uma intervenção a longo prazo, focando-se na modificação dos modos de vida dos utentes. O seu trabalho, na emergência, foca-se em problemáticas individuais, apresentando uma abordagem psico-

individual aos problemas. Na sua prática quotidiana e nas suas representações, a missão de acolhimento surge como uma possibilidade, entre outros tipos de apoio e a mesma faz-se através de uma segmentação de tarefas, sendo o acolhimento, propriamente dito, confiado a outros profissionais;

- ✚ Os técnicos da ES, apresentam um tipo de trabalho mais específico. As preocupações referentes à emergência passam pela globalidade e coordenação de respostas que visam grupos, mais do que indivíduos, isto é, os indivíduos são tomados na sua dimensão colectiva. As suas práticas e representações são orientadas para uma abordagem que tem em conta o contexto socioeconómico. O acolhimento impõe-se como a principal resposta e como um acto profissional. O apoio em emergência traduz-se, para estes profissionais, num momento privilegiado de diagnóstico, avaliação, triagem e gestão da resposta mais adequada.

Através destes dados, parece que os termos emergência e intervenção social reforçam as clivagens entre ambos, na medida em que as representações originam tratamentos diferenciados da realidade (Brémond & al., 2002). Brémond & al. (2002) sustentam que ***“cada profissional justifica a utilização de determinadas técnicas profissionais, de acordo com a concepção da resposta social, mas essas justificações são resultado de um processo de adaptação aos constrangimentos do campo de intervenção e de transformações no próprio contexto social geral”***.

Os autores (2002) relatam que *“os técnicos de serviço social sentem, muitas vezes, um mal-estar e um sentimento de ineficácia de agir na emergência, na medida em que isso não corresponde à sua visão do que deve ser o seu trabalho. A ES provoca, deste modo, um sentimento de impotência”*. Dito de outra forma, a ES, *“como retórica e como prática, conduz a uma redefinição da acção pública com novos tipos de regulação”* (Lipsky, 1989:31 apud Damon, 2001).

Segundo Gardella & Cefai (2011: 19) o trabalho em ES, no âmbito da intervenção social, caracteriza-se por três aspectos, que se espelham de seguida:

- ✚ Intervenção de proximidade;
- ✚ Resposta de acolhimento;
- ✚ Prestação de socorro de forma incondicional.

4.1.A Emergência Social como intervenção de proximidade

*“A distribuição do apoio de emergência é historicamente um apoio de proximidade”.
(Fassin, 2001).*

Segundo Jauréguiberry (1998), a emergência emana de uma dupla tomada de consciência: **a)** Por um lado, um cenário com consequências dramáticas, incontornáveis e inaceitáveis; **b)** Por outro, apenas uma acção de excepcional rapidez pode lidar de forma eficaz com esse cenário. A noção de emergência traduz, assim, um valor subjetivo do tempo (Laidi, 1998), pelo que as tecnologias de informação, mais concretamente o telefone, tornam-se instrumentos preciosos de trabalho neste domínio, tornando-se, mesmo, indispensáveis.

Para Djibo (2008), o apoio social por telefone terá surgido, por volta dos anos 60 do século XX, (pelo menos em França) e com o tempo ter-se-á tornado um tipo de apoio incontornável, ao ponto de integrar dispositivos de prevenção, de acompanhamento, de aconselhamento em diferentes áreas, que vão desde o social, à psicologia e às áreas médicas. Outros autores (Falzon, 1994; Falson & Lapeyrière, 1998; Brangier, 2002; Minondo, 2002 apud Jauréguiberry, 2008), referem que o apoio social por telefone pode ser compreendido como uma actividade cognitiva e social de co-produção de conhecimento, que mobiliza um saber técnico e competências de comunicação.

Relativamente à sua aplicação em situações de emergência, atribui-se que “o Estado em acção e a modernização administrativa que visa fazer face à complexidade das situações, implica uma aproximação com os beneficiários” (Weller, 2003 apud Méner, 2011), pelo que os dispositivos de emergência e o uso das novas tecnologias de informação favorecem o acesso aos serviços e traduzem essa preocupação (Méner, 2011).

4.2. A Emergência Social como resposta de acolhimento

Historicamente verifica-se que o apoio de Emergência Social é essencialmente uma resposta de acolhimento temporário.

Pela especificidade do tipo de apoio que historicamente é prestado, no âmbito da intervenção em ES, aprecia-se considerar nesta rubrica algumas considerações sobre a principal resposta em termos de ES – o acolhimento.

A resposta de acolhimento aparece, na ES, como a intervenção de excelência, sendo que essa premissa baseia-se (Behar, 1997):

- ✚ **Hierarquização da emergência** - os actores abordam as situações de emergência como uma gradação linear, visto lidar com categorias heterogéneas. Logo, segundo o autor

(1997), o critério do status habitacional afigura-se insuficiente para discriminar as diferentes situações porque a maior parte delas não diz somente respeito à ausência de abrigo, mas a um estado de precariedade no alojamento/acolhimento. Behar (1997), relata ainda que a tipologia das situações de emergência é, muitas vezes, construída tendo em conta a natureza das percepções relativas às necessidades de acolhimento. Dito de outra forma, as diferentes situações de emergência, cuja resposta é o acolhimento, são tratadas como se tratasse de uma fila indiana onde, não raras vezes, os mais marginalizados se encontram no fim da fila (por exemplo, se uma jovem mãe vítima de violência doméstica se encontra em situação de desalojamento com crianças menores, essa situação será considerada mais prioritária do que se tratar de utente saído de um estabelecimento prisional ou outro em situação de sem-abrigo com patologia associada).

✚ **Estratificação da oferta de acolhimento** - à hierarquização anteriormente referida, corresponde também, uma hierarquia de respostas com a seguinte relação: Geralmente quanto mais grave a situação de exclusão, maior a precariedade de respostas propostas.

Este duplo princípio é justificado pelo postulado que a intervenção na emergência necessita de um acompanhamento através de um percurso inclusivo, com vista à não-emergência. Por outras palavras, as respostas de ES articulam-se segundo o postulado do registo social, em que o acolhimento coloca em marcha um percurso de inserção.

4.3.A Emergência Social como valor de Incondicionalidade

*“Quando os condicionalismos mantêm o patamar de acesso demasiado elevado, podendo constituir-se, por si mesmo, um factor de exclusão, a incondicionalidade alarga as portas de entrada em determinados equipamentos a todos”.
(Vidal-Naquet, 2005)*

Historicamente, a ES é considerada uma resposta de apoio incondicional (Laidi, 1998, Ginistry, 1987: 16, Garcette apud Brémont & al., 2002). É dito por esses autores que o trabalho em ES é um acto ético (e não profissional), que se baseia na emoção (e não na razão), que se constitui como um acto filosófico (e não científico) e que se trata de um fenómeno relativo (e não objetivo). Nesta concepção, a ES pode ser comparada à definição de urgência subjetiva a nível médico (capítulo IV), na medida em que se baseia em critérios do próprio utente. Como tal, implica que, directa ou indirectamente, a pessoa se sente preocupada ou ameaçada à sua integridade, ao seu sistema de valores ou à sua forma de estar no mundo.

A incondicionalidade refere Vidal-Naquet (2005) é:

✚ Temporal (exige resposta imediata);

- ✚ Espacial (as equipas móveis têm por missão ir ao encontro das pessoas que necessitam de apoio, onde quer que elas estejam);
- ✚ Biográfica (apoio é dado qualquer que seja o percurso da pessoa, a sua história ou independentemente da razão que a leva a encontrar-se em situação de exclusão); e
- ✚ Social (não é necessário pertencer a determinada categoria para receber apoio de emergência).

Da mesma forma que a emergência médica não se interessa pela eventual responsabilidade da vítima de determinado acidente, os actores a trabalhar na área da ES, não devem subordinar a sua acção pela análise do passado dos utentes, sendo que o acolhimento em regime de anonimato simboliza esse princípio. **“O acolhimento e o apoio prestado não são uma contrapartida do envolvimento e compromisso do utente”** (Vidal-Naquet, 2005). Neste entendimento, os serviços de emergência deveriam oferecer uma resposta incondicional aos pedidos dos utentes. *“Esta é forma de pensar dos defensores do acolhimento sem qualquer tipo de triagem que geralmente defendem as unidades móveis que vão ao encontro das pessoas em situação de grande vulnerabilidade”* (Villan, 1997:38).

5. Emergência Social e Triagem

Recentemente, contudo, tem-se assistido, no âmbito de trabalho em emergência e na emergência social em particular, a uma passagem do apoio incondicional para uma ênfase na triagem.

Segundo Mateus (2007: 70) **“triagem é o processo de avaliação e classificação das situações, quanto à sua gravidade, de forma a definir prioridades no accionamento de meios e consequente tratamento”**.

Todavia, *“como se explica que nos sintamos mais inclinados a considerar como emergência uma pessoa ferida fisicamente do que um sem-abrigo socialmente excluído?”* (Emmanuelli & Malabou, 2009: 31). Porquê que se tem dado este movimento do apoio incondicional para a constatação da necessidade de uma triagem?

Em primeiro lugar, **“estranha e incompreensivelmente o sofrimento do outro não tem a força de uma evidência, sendo que os estudos sobre a empatia são necessariamente estudos sobre a ausência de empatia, sobre a indiferença”** (Emmanuelli & Malabou, 2009: 31).

Por outro lado, em francês, emergência (*urgence*) para além de traduzir o carácter do que é urgente, também significa a necessidade de agir rapidamente. Consequentemente pode dizer-se que a emergência comporta dois estados: um passivo (ser emergência) e um activo (dar

resposta) (Emmanuelli & Malabou, 2009: 31). Sem embargo, na prática estes dois significados nem sempre se encadeiam. (Emmanuelli & Malabou, 2009: 31).

Como sublinha Nicolas Dantziger (apud Emmanuelli & Malabou, 2009: 32), “a dor é algo abstracto”⁴⁵ e “se a dor é abstracta, se ela não se consegue impor como uma evidência, se a dor relativa ao outro, se vê, muitas vezes, minorizada ou mesmo negada, é porque a dor é sempre alvo de uma avaliação” (Emmanuelli & Malabou, 2009: 32).

A avaliação manifesta-se como algo inerente à condição humana, pelo que faz sentido promover uma maior consciência deste aspecto e dar-lhe alguma intencionalidade e estratégia (aquando do trabalho em ES), não deixando que se trate de fenómeno gratuito e aleatório.

Destaca-se, de igual modo, a escassez de recursos perante tão grande procura, o que vem exigir uma maior preocupação com a triagem das situações efectivamente em situação de ausência dos recursos mínimos de sobrevivência, de forma a evitar o abuso, a dependência e o mau uso dos recursos.

Caso 1: A importância da triagem em emergência social: o balanço entre discursos

BRUNO M., nascido a 25.10.1977 solicita acolhimento à LNES-144 alegando que se encontrará em situação de desalojamento há cerca de quatro dias, altura em que a sua ex-companheira o terá colocado fora da habitação, sita na R SOTTO, FARO. Utente terá saído, em Setembro 2011, do estabelecimento prisional de Beja e não apresentará retaguarda familiar de apoio, nem recursos económicos para lidar com a actual situação. Utente refere ter-se deslocado a Segurança Social de Faro ontem e hoje e ter sido atendido pela sua técnica, mas alega não ter tido resposta ao seu pedido de acolhimento. Através do contacto com a técnica da Segurança Social, com as Forças Policiais e posteriormente com Tribunal de Faro, ter-se-á recolhido a seguinte informação:

- Utente beneficiou de apoio de acolhimento em pensão paga pela Segurança Social;
- O mesmo teria, há dois dias, roubado um computador da pensão onde teria sido colocado;
- Utente terá agredido fisicamente a namorada na presença das forças policiais, tendo sido necessário a intervenção policial para pôr termo às agressões;
- O mesmo tem historial de pequenos furtos e ainda de agressões graves à integridade física de outras pessoas (ex: entrar num café, fazer o seu pedido e agredir com um machado o empregado...) e era no momento do contacto procurado pelas forças policiais.

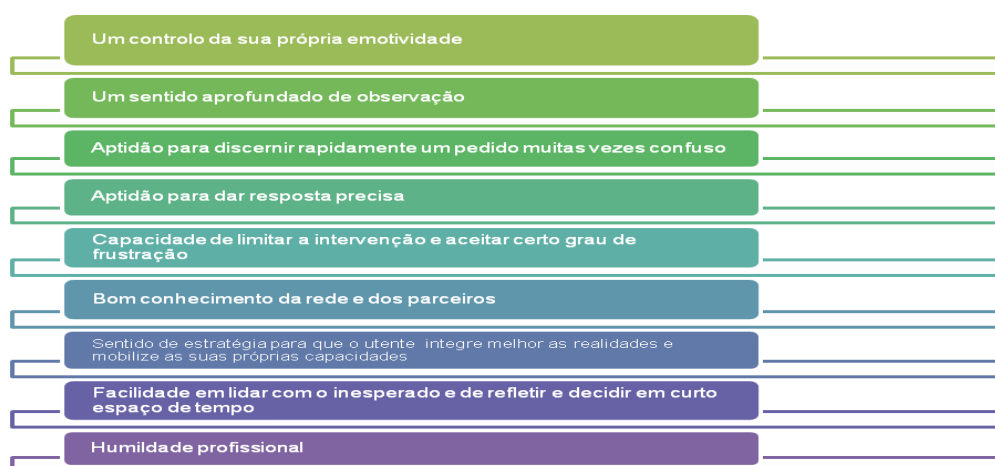
⁴⁵ Kierkegaard (apud Emmanuelli & Malabou, 2009: 32) dizia: “nós não suportamos durante muito tempo aquele que sofre atrozmente”.

Desta forma, pode afirmar-se que, **num processo de triagem, aquilo que não é dito é, muitas vezes, mais importante do que aquilo que é relatado**⁴⁶, enfatizando-se a relevância do processo de triagem.

Enfim, “a ES tarda a ser reconhecida e é objecto de um desprezo e de uma grave incompreensão e isso acontece porque se fala apenas em intervenção em emergência”. (Emmanuelli & Malabou, 2009: 23). Para o mesmo autor (2009: 24), dever-se-á distinguir entre três períodos, no trabalho em emergência: a urgência propriamente dita, a pós emergência e o longo termo. Logo, o trabalho na área da ES deverá visar “a pós-emergência, pelo que se defende que a gestão da emergência é uma área, que reclama uma técnica apropriada e um know-how específico, aplicados num curto espaço de tempo, ou seja utilizar a mínima unidade de tempo para obter um benefício máximo” (Brémond & al., 2002) – Esta técnica será a triagem.

Sustenta-se que **a triagem pode desempenhar um papel central na intervenção em ES, tal como já acontece na área da emergência médica e ir ao encontro efectivo dos indivíduos em situação de perigo**. Isso implica a envolvimento de profissionais com competência na área. Brémond & al. (2002) identificam algumas competências chave para os profissionais que trabalham na área da triagem em ES:

Figura 20: Competências base dos técnicos emergência social de acordo com Brémond & al. (2002)



No atendimento, frisa-se que a subjetividade do técnico faz parte do processo de triagem, mas o processo de elegibilidade⁴⁷ não é um trabalho aleatório ou arbitrário: “a alocação de um recurso

46 “Antes da descoberta da Austrália, as pessoas do Velho Mundo, estavam convencidas de que todos os cisnes eram brancos. Era uma convicção de tal forma enraizada que parecia absolutamente confirmada pelas provas empíricas. O avistamento dos primeiros cisnes negros deverá ter constituído uma interessante surpresa para os ornitólogos” (Taleb, 2007: 15 e 16). “A lógica do Cisne Negro torna aquilo que não sabemos mais relevante do que aquilo que sabemos” (Taleb, 2007: 17).

raro implica sempre a elaboração de regras, explícitas ou não, que permitam tomar decisões justas” (Elster, 1992 apud Fassin, 2001).

Assim, é de enfatizar a complexidade do processo de triagem e o facto de a procura ser largamente superior à oferta em termos de acolhimento. Seria, então, interessante perceber a forma como os técnicos lidam, com aquilo que Méner (2011) chama de *escolhas trágicas*, na medida em que a ES, que responde à procura de acolhimento, está longe de poder responder a todas as situações que são sinalizadas. Conforme é defendido pelo autor (2011), verifica-se que mais do que resolver um problema, os técnicos de triagem em situação de ES, trabalham com situações muitas vezes insolúveis tendo ainda em cima deles o peso das críticas sobre o seu trabalho.

5.1.Problemas crónicos e agudos

Comummente *“a emergência nasce de um evento que constitui uma circunstância perturbante e que provoca uma dificuldade real, observável ou que representa uma ameaça séria. Nos dois casos esse evento introduz a noção de ruptura e essa fractura (constatada ou anunciada) justifica a intervenção do Estado”* (Mansanti, 2001). Concebe-se, nesse caso, que apesar de haver situações graves de pobreza e exclusão, essas situações, podem não ser respondidas através da rubrica da ES, na medida em que uma situação de emergência poderá demandar um problema agudo, na altura do contacto.

Tal como é defendido por Emmanuelli (2009: 24), *“é necessário distinguir entre a emergência imediata (aguda) e a emergência, que se pode qualificar de crónica”*.

“O estado de necessidade generalizado e permanente, nomeadamente a inexistência ou existência insuficiente de recursos não é suficiente para apelidar a situação de ES, pois esta requer a presença de uma outra realidade. A necessidade absoluta não é negada nem minimizada, mas outros factores são necessários para a situação ser considerada de ES e esse aspecto está intimamente ligado a uma dupla dimensão: a excepcionalidade e o inesperado. É o risco no momento do contacto que cria a resposta imediata⁴⁸” (Mansanti, 2001).

⁴⁷ Quando o pedido não é directamente satisfeito, existe, muitas vezes, uma tensão inerente entre o utente e o técnico, pelo que os técnicos, neste tipo de serviço têm de ter competências de lidar com a agressividade, insultos, críticas e mesmo ameaças à sua integridade profissional e pessoal.

⁴⁸ Observa-se, que esta visão não é consensual, havendo vários autores (Damom, n.d.; Iaidi, 1988; Terrole, n.d.), que defendem que, ao contrário dos polícias ou dos bombeiros, os actores de ES, não intervêm em situações inesperadas e acidentais, mas em problemas sociais bem mais complexos, como por exemplo os sem-abrigo. Os autores alertam que a institucionalização da ES, visando populações particulares (e não situações singulares de alarme), poderia tornar-se numa gestão assistencialista especializada.

“A actividade de triagem de situações de emergência, não é apenas um trabalho de escuta telefónica. Reinvidica um processo activo de avaliação do perigo, do risco, das vulnerabilidades e capacidades do cidadão/utente, bem como de eventuais recursos na rede – tudo isto em poucos minutos e não esquecendo as competências ao nível da comunicação. Trata-se de um contexto de trabalho com elevada responsabilidade, já que se lida com situações, em que a integridade física das pessoas poderá estar em risco, em que não há margem para o erro e em que se tem de trabalhar com extrema humanidade, precisão e num espaço de tempo muito curto” (Bernardo, 2011).

Apreende-se que o processo de triagem, em situações de ES apresenta vários pormenores que o tornam bastante complexo:

- ✚ A dificuldade de se proceder a uma avaliação, por telefone, e dessa avaliação ter de ser levada a cabo em poucos minutos;
- ✚ O facto de se avaliar eventual perigo de vida, com a correspondente responsabilidade que isso acarreta e com a reduzida ou inexistente margem para a ocorrência de erro;
- ✚ O impedimento de confirmar dados, relativos ao processo de acompanhamento, a nível local, quando os serviços se encontram encerrados;
- ✚ A relutância de manter uma postura empática, em situações em que os utentes têm discurso agressivo, manipulador, omitem informações ou dão dados que não correspondem aos reais contornos da situação;
- ✚ A objecção de alguns técnicos, que contactam os serviços de ES, em fornecerem informação real sobre o perfil da situação do utente, de forma que, uma situação contínua, reiterada e acompanhada a nível local, possa beneficiar do apoio por parte destes serviços;

Acima de tudo, a dificuldade de, através de um processo de triagem que visa a salvaguarda dos direitos básicos dos utentes, garantir que os recursos são bem utilizados por pessoas que realmente necessitam (havendo uma perspectiva de gestão dos custos associado).

Neste processo, as equipas de triagem fazem uso da metodologia de avaliação de risco e da incerteza, que será abordada de forma mais detalhada de seguida.

5.2. Avaliação do risco

*“O risco não surge na presença de um determinado evento.
É o efeito da combinação de factores abstratos”.
(Castel, 1991: 287 apud Areosa, 2008)*

De acordo com o anteriormente exposto, alcança-se que a noção de risco⁴⁹ se encontra intimamente ligada ao trabalho na área da ES. De facto, e tal como refere Douglas (1994 apud Pinto, 2006:25), apesar de a origem do conceito de risco se encontrar nas teorias do jogo e na matemática das probabilidades (particularmente na sua aplicação prática nos seguros comerciais), tem-se desenvolvido muito para além destas áreas iniciais. O risco ter-se-á tornado, então, um tema central na modernidade, sendo o seu campo de utilização bastante diversificado e susceptível de múltiplas interpretações (Areosa, 2008). Tal verifica-se também na área da ES onde o conceito de risco é utilizado, não só para exprimir situações de risco social, mas também, para designar o processo de avaliação/triagem.

Em termos de denominadores comuns, dois aspectos se salientam na definição de risco (Pinto, 2006: 26):

- ✚ Possibilidade de existência de certa consequência, usualmente valorada negativamente com perda ou dano;
- ✚ Presença de incerteza relativamente à ocorrência dessa mesma consequência.

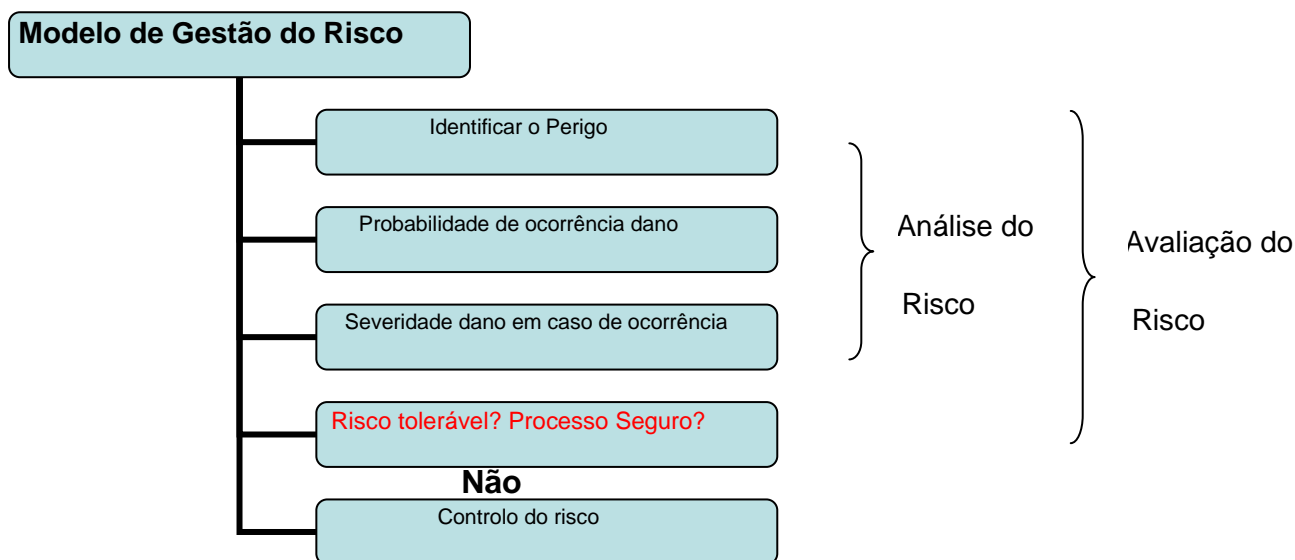
Fassin (2001) questiona: ***“Mas afinal como é que se avalia o perigo ou o risco grave? A partir de que momento é que se pode considerar que uma pessoa ou uma família está ameaçada, no que respeita às condições de existência/sobrevivência?”***.

Passa-se a expor o modelo de gestão de risco, adaptado da norma de UNE 81905 (utilizado na prevenção de riscos laborais), em que perigo e risco são definidos da seguinte forma:

⁴⁹ A etimologia da palavra risco é desconhecida (Pinto, 2006: 25). Contudo “o termo risco já aparece nas sociedades ocidentais, no período de transição da Idade Média para a Idade Moderna” (Giddens, 2000b; Luhmann, 1993 apud Pinto, 2006:25). “Inicialmente, o conceito dizia respeito, somente à probabilidade de uma determinada ocorrência, tendo um sentido neutro” (Pinto, C., 2006:25). Hespanha & Carapinheiro (2001:14), lembram que “sendo certo que o risco comporta, em geral, um lado positivo – a probabilidade de alcançar as vantagens esperadas – e um lado negativo – a probabilidade de ter de suportar desvantagens esperadas -, o que parece específico, no caso do risco social associado à globalização, é a desigual repartição dos aspectos positivos e negativos, pelos diferentes grupos e espaços sociais”. “Contudo a evolução dinâmica do conceito de risco acabou por lhe conceder um sentido negativo, passando a referir-se essencialmente a resultados danosos” (Douglas, 1994, Fox, 1999 apud Pinto, 2006:25). Assim, pode dizer-se que “não existe consenso claro quanto à definição de risco” (Luhmann, 1993 apud Pinto, 2006:26). “Numa perspectiva técnica, mais próxima do sentido original da palavra, podemos definir risco apenas em função da probabilidade da ocorrência de uma determinada situação. Noutro nível, podemos definir risco em função da sua nocividade, isto é, das suas consequências, sendo risco compreendido como uma situação que produz determinados danos ou perdas para os sujeitos. Se entrarmos numa perspectiva mais psicossociológica, podemos integrar a forma como os indivíduos percebem as situações” (Breton, 1995, Lima, 1997 apud Pinto, 2006:26).

- ✚ **Perigo** - Situação aguda, evento ou alteração da condição do indivíduo, em que este, é identificado como não tendo controlo ou capacidade para fazer face a essa situação;
- ✚ **Risco** - Possibilidade de existência de dano e qual a avaliação que é feita da severidade relativamente às consequências dessa ocorrência;

Figura 21: Modelo de gestão do risco (adaptado de UNE 81905)



Assim, verifica-se que a Avaliação do Risco inclui duas etapas:

- ✚ **Análise do risco**, que consiste na identificação da situação de perigo, na probabilidade de ocorrência do mesmo e ainda nas eventuais consequências da materialização do perigo;
- ✚ **Valorização do risco**, que consiste no processo de emitir um juízo, uma avaliação, um parecer sobre a tolerabilidade do risco em questão.

No início da década de 1990, um documento da Royal Society britânica propunha a seguinte definição geral de risco:

“Risco é a probabilidade de que um acontecimento adverso particular ocorra durante um período de tempo definido, ou resulte de um problema específico. Enquanto probabilidade, no sentido em que a define a teoria estatística, o risco obedece a todas as leis formais da combinação de probabilidades” (Royal Society, 1992, Heyman, 1998 apud Nunes, 2002: 18).

“Esta definição, associa explicitamente a noção de risco à de probabilidade, e esta à teoria estatística: só se poderia falar de risco, nesta perspectiva, se fosse possível formulá-lo enquanto probabilidade” (Nunes, 2002: 18). Em consequência, **o conhecimento produzido sobre situações de risco é, geralmente, convertido em procedimentos padronizados de avaliação do risco, apoiados em generalizações de experiências anteriores**, tomadas como

referência⁵⁰ (Nunes, 2002: 18). Através do exemplo que se apresenta, pode relacionar-se o valor do passado na previsão de risco no futuro.

“Em toda a minha experiência, nunca estive envolvido em nenhum acidente. Apenas vi uma única embarcação em dificuldades, em todos os meus anos de mar. Nunca vi um destroço e nunca fui destroçado, nem alguma vez me vi em alguma situação que ameaçasse terminar num desastre de qualquer género” (E.J. Smith, Capitão, apud Taleb, 2007: 77).

Como é do conhecimento geral, o navio do Capitão Smith - O *Titanic* - afundou-se em 1912, sendo um dos naufrágios mais comentados da história.

Logo, este tipo de análise (avaliação do risco) que se baseia em experiências anteriores e em procedimentos padronizados, torna-se redutor quando aplicado, por si só, ao contexto social, pelo que a incerteza terá também um papel preponderante na avaliação e triagem de emergência.

5.3. O papel da incerteza

“A obsessão em dominar a natureza esconde a verdadeira obsessão do homem: dominar o caos. Para isso, ele inventou a ciência e tratou logo de criar leis deterministas que dessem estabilidade aos fenómenos naturais. A física de Aristóteles, a mecânica de Newton ou a abóbada de Ptolomeu tinham a função primordial de ordenar os acontecimentos da natureza, explicando as suas origens e tentando prever seus movimentos”.
(Pena, Personal Communication, n.d.)

Do ponto de vista da intervenção social, geralmente “a existência de normas e estruturas, mesmo que mínimas, definem o quadro de agir” (Soulet, 2009). Na emergência “**o risco aparece como uma componente importante da acção – o que resulta na incerteza quanto aos resultados**” (Soulet, 2009). “Qualquer definição de risco envolve (assim) o conceito de incerteza” (Pinto, 2006: 26). Segundo Rowe (1988 apud Pinto, 2006: 26 e 27), a base do conceito de incerteza é a falta de informação sobre um dado sistema em consideração, pelo que o grau de incerteza será tanto maior ou menor consoante a extensão da falta de informação⁵¹. A **incerteza**, pode assim ser definida como:

⁵⁰ Se a definição do risco passa por uma identificação de perigos ou ameaças conhecidas, da determinação da probabilidade da sua ocorrência e das consequências prováveis das escolhas entre alternativas, todo o exercício de avaliação do risco, numa dada situação, tratará essa situação como, no essencial, um “caso” dentro de uma categoria já conhecida (Nunes, 2002: 18).

⁵¹ “É erróneo falarmos de riscos quando só temos incertezas”. Na linguagem corrente, como aliás no próprio discurso técnico-científico, as fronteiras entre os dois conceitos esbatem-se, de tal forma, que a noção de risco é utilizada num sentido mais amplo, significando também incerteza, sem que estejam subjacentes probabilidades numéricas calculadas” (Pinto, 2006: 27).

“Situação em que não é possível definir com precisão ou sequer identificar os acontecimentos potencialmente perigosos ou danosos, nem atribuir uma probabilidade à sua ocorrência ou às consequências de escolhas alternativas” (Nunes, 2002: 19).

“A incerteza é própria de situações caracterizadas por uma diversidade de processos heterogêneos e contingentes, cuja intersecção resulta na emergência de configurações complexas e sem regras e/ou de configurações singulares”⁵² (Nunes, 2002: 19).

De facto, trabalhar em ES, implica diligenciar com uma série de aspectos relacionados com a incerteza, que nem sempre tornam possível o recurso a procedimentos pré-estabelecidos, nomeadamente: o desconhecimento de trajetórias causais e a complexidade dos fenómenos. Neste contexto, pode afirmar-se que **agir num contexto de incerteza assenta num défice de regras e de regulações** (Soulet, 2009).

Conducentemente, lidar com a incerteza parece ir mais ao encontro da triagem em ES do que apenas a avaliação do risco pois *“obriga a desenvolver outros modos de conhecimento”* (Nunes, 2002: 21). Portanto, **o principal objectivo dos trabalhadores na área da emergência é, segundo Soulet (2009), reduzir o risco, sendo que o principal motor é a redução da incerteza e a principal característica deste tipo de trabalho reside na capacidade de avaliação/triagem e tomada de decisão imediata na ausência de regras e de suporte definido.**

Neste enquadramento, torna-se relevante, e mesmo indispensável, o recurso a procedimentos heterogêneos de produção de conhecimento sobre o problema, que pode abranger estudos de avaliação, narrativas, testemunhos de diferentes actores, estudos disciplinares de diferentes proveniências, etc. (Nunes, 2002: 21). Isto acarreta trabalhar e tomar decisões sobre determinados caminhos, tendo em consideração possíveis consequências, o custo das mesmas e a admissibilidade dos actores envolvidos (Nunes, 2002: 21 e 22). A saber, a incerteza quanto às consequências e incerteza no seu próprio contexto de acção. Soulet (2009) determina que, neste quadro, **“o processo não é legitimado superiormente e a verticalidade institucional é**

⁵² “Os modos e estratégias de intervenção sobre determinado problema vão, em larga medida, depender da definição da própria situação como risco ou como incerteza. Nas situações consideradas de risco enfatizar-se á a acção corretiva ou preventiva, incidindo a avaliação sobre os riscos identificados, sendo que, mesmo na intervenção mais preventiva, ela tende a fazer-se a jusante do processo que está na origem do problema, pressupondo a capacidade de controlar consequências não desejadas. Este tipo de intervenção no risco é, em geral, localizada e circunscrita. Quando uma situação é definida como de incerteza, a intervenção baseia-se em formas de acção adequadas às circunstâncias, que procuram não só lidar com os riscos conhecidos, mas considerar os perigos possíveis ou plausíveis e os efeitos indesejados e ponderá-los em relação a possíveis benefícios resultantes da não-intervenção. É explorada a heterogeneidade e complexidade dos processos sobre os quais se pretende intervir, considerando as suas implicações nos planos espacial e temporal, tais como a ecologia de efeitos em cadeia ou cumulativos, ou os efeitos sobre as gerações futuras. A ausência de prova da existência de riscos, não é considerada como prova da ausência de perigos ou consequências indesejadas desconhecidas. A intervenção faz-se, geralmente, a montante dos processos, procurando identificar a origem dos problemas e agir sobre estas, eliminando-as ou minimizando os seus efeitos” (Nunes, 2002: 22 e 23).

substituída pela interação entre os indivíduos. A perspectiva piramidal da instituição apaga-se em prol de uma organização caracterizada pela horizontalidade e a articulação entre os diversos intervenientes”.

“O trabalho em emergência empurra o interveniente a investir totalmente na actividade de triagem, o que faz com que o mesmo interaja, não só como actor, mas também como pessoa. Os técnicos na área da ES só podem contar com eles próprios, com os seus próprios recursos internos, para fazer face às diferentes situações, com as quais são confrontados, no seu universo profissional. Esta intervenção torna-se, consequentemente, mais complexa se pensarmos que o público é fortemente diferenciado, cada um apresentando características específicas, o que impede a standardização de respostas e a obrigatoriedade do actor construir, ele próprio, as soluções” (Soulet, 2009). Portanto, **“o trabalho de emergência assenta nos técnicos e nas suas competências para fazer face às escolhas e tomadas de decisão quotidianas⁵³, sendo importante estar consciente dos seus limites, sabendo, à partida, que dificilmente estas poderão ser completadas pela instituição ou por qualquer outra instância superior”** (Soulet, 2009).

6. A Emergência Social e a nossa Sociedade

“É preciso livrar os pobres dos parasitas que vivem às suas custas.

É preciso ir ao contrário do que vamos.

Face a escolhas político-económicas que produzem, aberta e cinicamente mais pobres, racionalizar a Emergência Social não é só um erro, é uma obscenidade”.

(Ferrele, n.d.)

A ES tem vindo a estabilizar-se e a consolidar-se como uma parte importante da protecção social, mas **que sentido se pode atribuir à centralidade da emergência na nossa sociedade?**

Laidi (1988), justifica que o eixo temporal de uma sociedade se baseia no passado-presente-futuro e coloca a hipótese da emergência poder exprimir uma mutação cultural, que traduziria uma maior ênfase no presente, implicando uma desvalorização do futuro. Neste panorama, **“a emergência não seria mais do que a tradução social desta sobrecarga do presente: exige-se do presente o que se esperaria do futuro”** (Laidi, 1998). Uma das críticas que Laidi (1998)

⁵³ “Não só a instituição e o serviço não asseguram o seu papel de suporte à acção dos intervenientes, mas a sua existência depende mesmo dos actos e das decisões que eles tomam diariamente. Agir e trabalhar num contexto caracterizado pela incerteza não pode estar, única e exclusivamente, dirigido a uma finalidade pré-estabelecida, pois esta constitui-se durante a demanda. Operam-se escolhas dentro de um grande universo disponível e a essa selecção influencia o próprio curso de acção”. Para além disto pode as escolhas não são mutuamente exclusivas” (Soulet, 2009).

faz à emergência é que esta concorre fortemente para o desenvolvimento de um condicionamento social do imediato, do efémero e do fugaz.

Irrompe aqui o **primeiro paradoxo da ES**: é que a mesma não se constitui como uma categoria temporal extraordinária e excepcional, mas como uma modalidade temporal comum e semelhante à acção geral (Laidi, 1998). Um exemplo, seria os planos cíclicos de apoio à população sem-abrigo que são activados, pelos poderes públicos, em determinadas épocas do ano, fazendo lembrar uma política da piedade, que tenta remediar um sofrimento, no imediato, subvalorizando uma política de justiça e de igualdade a longo prazo (Gardella & Cefai, 2011: 18). Terrole (n.d.) vai ainda mais longe quando refere que, na nossa sociedade a inserção das pessoas sem-abrigo (população que está na base do surgimento da ES), chega sempre demasiado tarde pois só acontece quando estes morrem e são “acolhidos” no cemitério. O autor, é particularmente contundente com a nossa sociedade nos seguintes textos:

“Já se viu uma pessoa que doa apoio financeiro para uma instituição que apoia os sem-abrigo ir dormir nos centros de acolhimento para os quais ele dá o dinheiro? (...) Já se viu algum doador ir tomar banho numa estrutura que ele apoia monetariamente? Claro que não! Porque se ele doa às ONG’s é precisamente para se manter à distância da realidade dos mais desfavorecidos” (Terrole, n.d.).

*“Do vestuário que é doado, pelos cidadãos, a instituições de apoio à população sem-abrigo, só menos de 10% é que chega efectivamente a essa população. Os outros 90% são, ou negociados com alguns comerciantes, que os revendem para os países de Leste, ou são vendidos para a reciclagem de fibras (...). Este mercado económico, por parte de organizações que se intitulam em prol dos mais desfavorecidos, é reforçado pelo facto de os sem-abrigo serem obrigados a deitar fora as suas roupas quando estão sujas para lhes serem dadas outras, o que não faz mais do que voltar a envia-los para uma situação de desvinculação. Nem mesmo o vínculo com a roupa é possível (...). **Os mais desfavorecidos arriscam-se a ser os suportes publicitários de ONG’s e empresas que supostamente lutam a seu lado**” (Terrole, n.d.). O mesmo autor (n.d.) dá ainda o exemplo dos 2,2 milhões de euros que a Cruz Vermelha terá recebido de Montpelliérain totalmente livre de impostos.*

Outro exemplo é o discurso de Sarkozy, M., em 2006, durante a sua campanha eleitoral:

“Que plus de personne ne soit obligé de dormir sur le trottoir” (Sarkozy, 2006)

O mesmo terá, então, colocado em marcha o *Système Intégré d’Accueil et Orientation* (SIAO), que visava acabar com o problema dos sem-abrigo, mas que segundo Murat (2011: 41), são “sistemas de triagem insuficientes, simples instrumentos estatísticos, para melhor apreciar a procura e depois não terem capacidade de resposta”.

Como tal, a emergência poderia ser encarada como um reflexo da nossa própria sociedade neste momento específico da história⁵⁴ (Roche, 2011: 104).

A emergência tem sido, deste modo, uma forma de gestão, tal como o estado de emergência é uma forma de governar⁵⁵. Assim, pensar a emergência, implicaria, simultaneamente pensar o nosso tempo e a nossa sociedade.

O **segundo paradoxo da ES**, identificado por Laidi (1998), relaciona-se com o facto de serem aqueles que têm mais a perder com uma sociedade do imediato (sem-abrigo) que vão servir de justificação para a reivindicação da necessidade de dispositivos de emergência⁵⁶. “O tempo curto joga contra as categorias sociais mais expostas às reestruturações e ao desemprego” (Laidi, 1998). Este pormenor tem, acima de tudo, “consequências sociais na medida em que penaliza aqueles que vivem do seu salário, dando vantagem aos que detêm o capital” (Fitoussi, 1996 apud Laidi, 1998).

54 Para o Historiador Alemão, Reinhart Koselleck (apud Gomes, 2006), “o tempo histórico, embora esteja ligado ao tempo natural, não coincide com o mesmo – quem busca encontrar o quotidiano do tempo histórico deve contemplar as rugas no rosto de um homem, ou então as cicatrizes nas quais se delineiam as marcas de um destino já vivido. O tempo da história aparece, como fruto das experiências e expectativas de homens e instituições, cujas acções engendram, não um tempo único e universal, como o proporcionado pela cronologia, mas diversos ritmos temporais que lhes são próprios. Entende-se por espaço de experiências o passado tornado actual, na perspectiva de que no espaço do presente convivem, simultaneamente, diversos tempos anteriores preservados na memória e incorporados no quotidiano. Já o horizonte de expectativa, é o que no presente é voltado para o futuro. São cálculos, esperanças e angústias, voltadas para o que ainda não foi vivido, para as experiências que ainda não podem ser observadas. A história da Cristandade, até o século XVI, foi uma história da contínua espera pelo fim dos tempos. A ameaça de um Juízo Final, muniu os homens de uma mesma expectativa, funcionando não só como um factor de integração da Igreja, mas também como um factor de integração histórica – presente e passado pareciam unir-se na perspectiva de um mesmo horizonte. Por outro lado, com as disputas religiosas da Reforma, os pressupostos de unificação e harmonia, em direcção ao fim do mundo, deixaram de dominar a consciência histórica ocidental e, sem a presença constante das predições apocalípticas, as expectativas deixaram de se estender para o além e a relação com porvir transformou-se, gradativamente, em prognósticos racionais. O futuro, tornou-se o campo das probabilidades e o presente, espaço do cálculo e das actividades políticas. Enquanto foi manipulado pelo Estado absolutista, o horizonte de expectativa estava limitado, por um número restrito de possibilidades, atreladas às experiências políticas. Foi somente com o conceito de progresso, criado no final do século XVIII, que um novo horizonte pôde ser descortinado. O conceito de progresso, desvinculou radicalmente passado e futuro. Colocado de outra forma, foi aberto um verdadeiro fosso entre a experiência anterior e a expectativa do que há-de vir”. “Vive-se o presente porque o amanhã não é controlável” (Guerra, 53). Deste modo, assiste-se a um distanciamento entre experiência e expectativa, distancia essa, que não para de crescer nos nossos tempos (Novotny, 1992 apud Laidi, 1998).

55 “Acrece o facto de este ser um modelo para o qual a inteligência não é um valor que faz ganhar tempo” (Castejon, 2011: 92). Laidi. (1998) refere mesmo que as sociedades ocidentais já não têm qualquer concepção à priori do Bem e o justo é, muitas vezes, fundado em interesses. A Verdade já não constitui uma conquista, ela tornou-se a concretização provisória e modesta de interesses ajustados.

56 “Desde o século XIX, que se vive obcecado com a noção de tempo. Vivemos, agora, fechados em emergências de todas as formas. É necessário decidir e agir rápido. Contudo decidir rápido é mais fácil do que agir rápido, para aqueles que chamamos de decisores” (Castejon, 2011: 91). Daqui surge “o sentimento colectivo de que se vive numa sociedade, com um ritmo muito acelerado, mas onde as instituições parecem tomadas de uma lentidão desesperante. No filme de Orson Welles, o Quarto Mandamento (The Magnificent Ambersons), é referido: “The faster we’re carried, the less time we have to spare, o que significa que quanto mais depressa vamos, menos tempo temos. Assim, apesar de ser um filme de 1942, o filme coloca em perspectiva, de forma muito actual, a emergência que vivemos nos nossos quotidianos e as implicações que essa forma de viver tem nas nossas vidas” (Laidi, 1998).

Terrole (n.d.), faz alusão à existência de interesses políticos e económicos, ligados a conveniências que formam lobbies poderosos, que fazem com que a ES seja mais mediática do que políticas a longo prazo. “***Ataca-se os efeitos sem reflectir sobre as causas que os produzem***” (Terrole, n.d.).

Nasce aqui um **terceiro paradoxo da ES**: se por um lado a ES actua numa trajectória de ruptura, ela não chega a romper completamente com a ideia de projecto e de inserção, na medida em que um apoio de emergência, a nível social, não terá qualquer justificação se não contribuir para soluções a longo prazo (Brémond & al., 2002). No essencial, tal como advoga Damon (n.d.), a ES terá surgido para responder com urgência a situações urgentes, pelo que a noção de inserção constitui uma linha um pouco diferenciada. Cada vez mais, a retórica da ES, apela a soluções a longo prazo, pelo que os termos se entrecruzam, não se percebendo, todavia, muito bem o papel da inserção e do projecto, na ES (Damon, n.d.). Este paradoxo, compreende-se, de forma mais clara, se pensarmos que a grande maioria dos utentes dos serviços de ES, utiliza esse recurso de forma reiterada e regular, pelo que, uma tal *fidelização*, arruína, à partida, a própria noção de emergência (Vidal-Naquet, 2005).

Síntese do Capítulo

- ✓ A ES terá surgido da Medicina de emergência e da preocupação com a população em maior risco de pobreza e exclusão social – os sem-abrigo;
- ✓ A noção de ES entrecruza-se com vários outros conceitos, nomeadamente urgência, emergência, catástrofe, acidente grave e crise. As características principais da ES são: o apoio imediato perante uma situação inesperada que coloca o indivíduo em perigo;
- ✓ Tradicionalmente, a ES baseava-se no apoio incondicional. Hoje enfatiza-se mais o papel da triagem, ou seja, a avaliação do risco e a ponderação da incerteza;
- ✓ A ES está intimamente ligada à sociedade e ao contexto económico e político que se vive, em determinada época, sendo importante estudar a ES no enquadramento das políticas públicas e nos diferentes períodos históricos.

Capítulo V

Questões Metodológicas

“Todo o conhecimento é auto-conhecimento”.
(Santos, 1996)

Noções Introdutórias

O **tema** desta investigação é a ES, como subsistema das políticas públicas. A ideia de desenvolver um trabalho neste âmbito teve a sua génese em razões pessoais, académicas e sociais. Relativamente às razões pessoais, apontam-se o interesse pessoal pelo assunto e o facto de a nível profissional poder constituir-se uma maior valia, o aprofundamento do estudo neste âmbito. A nível académico, sublinha-se a dificuldade de encontrar trabalhos científicos no domínio em questão, podendo esta pesquisa, servir de base, não apenas a um maior e mais adequado conhecimento neste sector, mas também a futuras investigações na área da ES. Deste ponto de vista, importa salientar a utilidade e a contemporaneidade do tópico, no actual contexto político, social e económico, onde se constata uma crescente preocupação em assegurar as condições mínimas de sobrevivência, numa época pautada por cortes orçamentais profundos e por uma reestruturação profunda do Estado Social. Finalmente, a nível social, confere-se que, apesar de há vários anos se estudar e se lutar contra a pobreza e a exclusão social, a verdade é que “*mais de 72 milhões de pessoas, na União Europeia, continuam a sofrer os efeitos da pobreza e da exclusão social, com poucos e insignificantes indícios de mudança da sua condição*” (Rede Anti-Pobreza [REANP], 2007).

1. Objectivos e Questões do Estudo

Este projecto pretende contribuir não só para uma melhor compreensão do papel da ES, no combate à pobreza e exclusão social, mas também servir de base para reflectir sobre o papel das políticas públicas e dos serviços de proximidade neste domínio.

São identificados os seguintes **objectivos** e **questões**:

Figura 22: Objectivos do Estudo

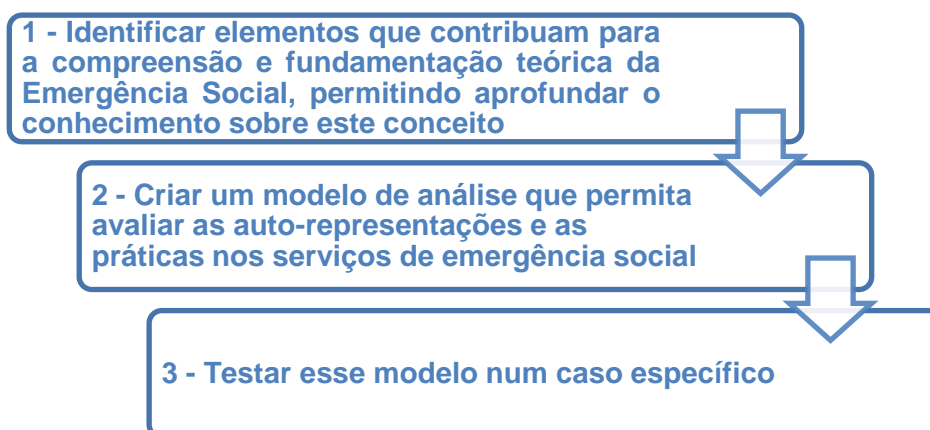
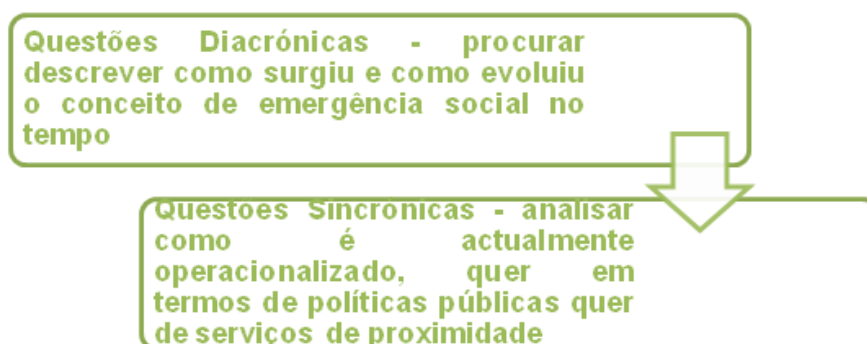


Figura 23: Questões do Estudo



2. Limitações ao Estudo e outras considerações pessoais

“Debemos diferenciar entre la imagen de la realidad que percibimos a través de nuestros sentidos y el significado que atribuimos a estas percepciones”.
(Watzlawick, 2000: 36)

“Estou profundamente enraizada na realidade do 144”. O facto de a investigadora trabalhar há praticamente 11 anos, no serviço que é objecto de análise, poderia constituir-se como um entrave à objectividade, muitas vezes exigida, em trabalhos de índole científica⁵⁷.

Carmo (2011: 24), menciona que existem dois problemas com que qualquer investigador se depara: a multiplicidade de pontos de vista sobre determinado fenómeno e a percepção parcial da realidade.

Depois da revolução introduzida pelo princípio da incerteza de Heisenberg⁵⁸, que demonstra que não é possível observar ou medir um objecto sem interferir nele, a comunidade científica tem adoptado uma atitude mais humilde face à objectividade: “esta passou a ser considerada, não como um ponto que se alcança, mas como uma direcção a tomar” (Santos, 1991 apud Carmo, 2010: 106).

Logo, tentar-se-á transformar uma alegada limitação numa potencialidade, fazendo, sempre que for possível, reflexões e considerações, fruto de investigadora possuir um conhecimento, e um

⁵⁷ Ernest Nagel in *The Structure of Science* (apud Santos, 1996: 20), aponta alguns obstáculos relativos às ciências sociais: “a) Não dispõem de teorias explicativas que lhes permitam abstrair do real, para depois buscar nele, de modo metodologicamente controlado, a prova adequada; b) Não podem estabelecer leis universais, porque os fenómenos sociais são historicamente condicionados e culturalmente determinados; c) Não podem produzir previsões viáveis, porque os seres humanos modificam o seu comportamento, em função do conhecimento que sobre ele se adquire; d) Os fenómenos sociais são de natureza subjectiva e, como tal, não se deixam captar pela objectividade do comportamento; e) finalmente, em ciências sociais o cientista não pode libertar-se, no acto da observação, dos valores que informam a sua prática em geral e, portanto, também a sua prática de cientista”.

⁵⁸ Importância dos trabalhos de Godel e os teoremas da incompletude, da Teoria da Relatividade de Einstein e do próprio desenvolvimento da Mecânica Quântica (Santos, 1996: 24 a 26).

contacto próximo com o serviço, com os profissionais intervenientes e com a própria cultura organizacional⁵⁹. Desta maneira, de acordo com o defendido por Josué de Castro (1975 apud Carmo, 2010:106) ***assume-se, nesta pesquisa, a “virulência” da influência da investigadora sobre o seu objecto de estudo, e utiliza-se, esse aspecto específico, com o intento declarado de produzir melhorias***⁶⁰ (Carmo, 2010: 106).

Nesta secção, cabe ainda explicitar algumas dificuldades sentidas durante o próprio decurso da investigação ligadas, essencialmente, ao processo de mudança e reestruturação da AP. Este processo traduziu-se, entre outras vertentes, em mudanças de chefia e de instalações, as quais dificultaram o acesso aos entrevistadores e ainda a uma real percepção do funcionamento dos diferentes serviços, já que alguns destes estavam a ser alvo de reestruturação, outros em processo de fusão e/ou extinção e, outros ainda, a funcionarem com chefias transitórias e/ou em regime de substituição.

Estipula-se também aqui, efectuar uma reflexão alusiva aos procedimentos de campo, os quais correspondem às diligências efectuadas no terreno, no decurso do estudo. Neste caso concreto, no que toca aos procedimentos de acesso à organização/serviço, atesta-se que o facto de a investigadora pertencer, ela própria à LNES-144, permitiu uma maior acessibilidade e rapidez a certa informação, designadamente aos relatórios internos, dados estatísticos, orçamento, despesas relacionados com o serviço, arquivo histórico, centro de recursos do próprio Instituto e Ministério, articulação com outros serviços dentro e fora do organismo, saber onde ir buscar a informação, ter material de suporte ao estudo (base de dados, computador...), facilidade nos horários de acesso à organização e ao serviço) e ainda não haver necessidade de levar/fotocopiar documentos, por se ter livre acesso aos mesmos.

3. Método, metodologia e objecto de estudo

Do ponto de vista dos objetivos, “as pesquisas sociais, de acordo com Sellitz & al. (1967 apud Andriotti & al., n.d.), podem ser classificadas, genericamente, em três categorias: estudos explicativos, descritivos e exploratórios. O primeiro, tem como propósito apresentar a razão de determinado comportamento ou fenómeno. O segundo, pretende descrever as características de

59 “A demonstração da interferência estrutural do sujeito no objecto observado tem implicações de vulto: a) Sendo o rigor do nosso conhecimento estruturalmente limitado, só podemos aspirar a resultados aproximados; b) A hipótese do determinismo mecanicista é inviabilizada uma vez que a totalidade do real não se reduz à soma das partes; c) A distinção sujeito/objecto perde os seus contornos dicotómicos e assume a forma de um continuum” (Santos, 1987: 26).

60 “Foi esta a perspectiva de Josué de Castro, quando inaugurou os estudos sobre a fome como problema social, da escola francesa de análise institucional e de muitos outros autores partidários de uma sociologia de intervenção, que têm posto as suas qualificações e o seu saber ao serviço das sociedades onde vivem, procurando dar uma contribuição para a melhoria da qualidade de vida dos seus concidadãos” (Hess, Remi apud Carmo, 2007).

determinada população e por último, os estudos exploratórios têm por finalidade proporcionar uma visão geral de um facto, servindo de base para investigações com mais profundidade”.

Esta investigação apresenta-se, na sua essência, como uma pesquisa exploratória, na medida em que pretende (re) conhecer uma dada realidade, pouco ou deficientemente estudada. Realça-se ainda, que apesar de exploratório, o presente trabalho apresenta ainda algumas características descritivas, já que também se pretende caracterizar o fenómeno da ES, no contexto nacional, através dos dados recolhidos da LNES-144.

Do ponto de vista da forma de abordagem ao problema, é utilizada a pesquisa qualitativa (fenomenológica/interpretativa), propondo-se um estudo próximo dos dados, fundamentado na realidade, orientado para a descoberta e para o processo, numa perspectiva de dentro para fora. Procura-se proporcionar um conhecimento mais detalhado sobre o tema da ES, aplicando um método indutivo, empirista e considerando o conhecimento com base na experiência. Dito de outra maneira, pretende-se investigar o fenómeno da ES, na sua complexidade e em contexto natural, utilizando-se para esse efeito o Estudo de Caso⁶¹.

De acordo com Yin (1994: 38 e 39), existem quatro tipos de design, que podem ser utilizados num estudo de caso (figura 24):

Figura 24: Tipos de design num Estudo de Caso segundo Yin (1994)

	Single case Design	Multiple case design
Holístico (uma unidade de análise)	<u>Tipo 1</u>	Tipo 3
Incorporado (múltiplas unidades de análise)	Tipo 2	Tipo 4

Neste estudo concreto, optou-se pela metodologia de estudo de caso **single case design holístico**. Esta escolha metodológica teve por base as seguintes asserções:

⁶¹ Yin (1994), indica que o estudo de caso constitui uma abordagem metodológica de investigação, especialmente adequada: **a)** Quando procuramos compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos, nos quais estão, simultaneamente, envolvidos diversos factores; **b)** Quando o investigador procura respostas para o “como?” e o “porquê?”; **c)** Quando o investigador procura encontrar interações entre factores relevantes próprios dessa entidade; **d)** Quando o propósito é descrever ou analisar o fenómeno, a que se acede directamente, de uma forma profunda e global, e **e)** Quando o investigador pretende apreender a dinâmica do fenómeno, do programa ou do processo.

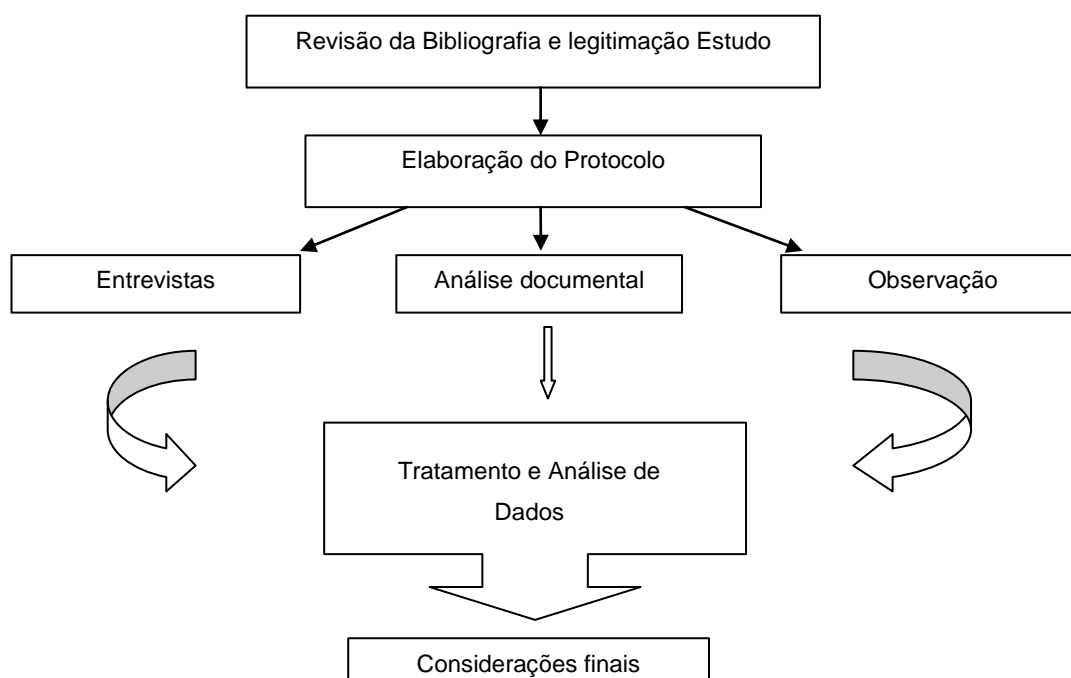
- ✚ A LNES-144 é considerada uma experiência inovadora e única, nos moldes em que foi desenvolvida, pelo que pode servir de reflexão às teorias/racionais que lhe serviram de base e que se situam no âmbito do combate à pobreza e à exclusão social, numa óptica de maior aproximação entre os serviços e a sociedade;
- ✚ A LNES-144 também poderá constituir-se como uma plataforma importante para se extrair pistas importantes sobre as políticas públicas e redes de apoio na área da intervenção social e da emergência social;
- ✚ Acima de tudo, a LNES-144 é o único serviço criado em Portugal, que alia o atendimento telefónico a uma intervenção imediata, em todo o território nacional, em situações de ES, apenas podendo ser comparado ao trabalho desenvolvido pela Protecção Civil e pelo 112, que contudo actuam em situações diferenciadas.

Nesta lógica, o Estudo de Caso da LNES-144 poderá constituir aquilo que Yin (1994: 40) chama de **“Caso revelador”**, já que possibilita uma oportunidade de observar, analisar, reflectir e avaliar um fenómeno, até então inacessível à realidade portuguesa.

4. Design da Investigação

Exibe-se agora o design desta pesquisa que serviu de base à mesma.

Figura 25: Design do Estudo



(1) **Revisão bibliográfica** de material publicado sobre o tema e **legitimação** do estudo, junto das principais figuras institucionais. Este processo de legitimação revestiu-se de particular importância, não só porque se obteve autorização institucional para levar a cabo esta

investigação, no serviço já referenciado, mas também porque se pretendia aumentar a motivação e a disponibilidade dos intervenientes para colaborar no estudo; **(2) Elaboração do protocolo do estudo**, que incluía informação sobre o tema, justificação e pertinência do mesmo, objectivos, questões, tipo de investigação e objecto de estudo; **(3) Recolha de elementos de análise**; **(4) Tratamento e análise dos dados** e **(5) Reflexão e elaboração das considerações finais sobre o trabalho**, aspectos estes que serão abordados posteriormente de forma mais detalhada.

5. Instrumentos de pesquisa

Os instrumentos de pesquisa utilizados num trabalho científico permitem recolher uma série de informações sobre a realidade estudada, podendo dizer-se que nos dão acesso à matéria-prima da investigação, pelo que se deve ter em conta o tipo de investigação realizada e o que se pretende recolher da realidade (anexo 3). Neste estudo, foi efectuada pesquisa bibliográfica, elaborada a partir de material já publicado (livros, artigos, internet) e ainda pesquisa e análise documental, organizada a partir de material que não recebeu tratamento analítico (relatórios internos), entrevistas e a observação de campo. Neste sentido, tentou-se aceder a várias fontes, estudando-se várias facetas de um mesmo fenómeno.

5.1. Análise documental

“A análise documental é, provavelmente, relevante para qualquer tópico que seja trabalhado no âmbito de um estudo de caso” (Yin, 1994: 81). O autor (1994:81), cita que “este tipo de informação pode assumir muitas formas e deve ser explicitado no plano de recolha de informação”. Nesta pesquisa foram objecto de análise mais específica os seguintes documentos⁶²:

Quadro 7: Documentos-chave do Estudo

❖	<i>Indicadores de Gestão do Instituto de Segurança Social (IGAS);</i>
❖	<i>Plano de Acção da Secretaria de Estado da Segurança Social de 1989 e Sistema Integrado de Gestão Social 1989/1990;</i>
❖	<i>Programas do V, XI e XIX Governos Constitucionais;</i>
❖	<i>Manuais de Procedimentos, protocolos e relatórios de actividade da EPL, da ECE e da CVP;</i>
❖	<i>Resolução do Conselho de Ministros nº 91/2001 que aprova o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) e o próprio PNAI (2001-2003).</i>

62 Não dispensa a leitura contemplada na bibliografia deste trabalho.

A pesquisa focou-se na análise documental dos arquivos históricos, documentação da organização – ISS, I.P., do serviço – LNES-144 e ainda legislação e orientações europeias. Essa informação cobriu um período de tempo desde 1979, até ao momento presente. Deste modo, procurou-se dar atenção explícita às principais fontes de dados neste domínio, instigando a que o estudo de caso fosse o mais detalhado possível.

5.2. Observação participante e participação-observação

“Observar é seleccionar informação pertinente, através dos órgãos sensoriais e com recurso à teoria e à metodologia científica, a fim de poder descrever, interpretar e agir sobre a realidade em questão” (Carmo, 1998:97).

Yin (1994:86), alude que a observação directa é, comumente, utilizada em estudos de caso, dadas as visitas de campo que são, muitas vezes, levadas a cabo. Essas observações, diz ainda o mesmo autor (1994: 86), *“podem ser observações casuais ou formais, mas na maioria das vezes desenvolvem-se protocolos de observação”*.

Quadro 8: Categorias-alvo de observação

CATEGORIAS A SER OBSERVADAS
Tamanho e condições do local trabalho
Infraestruturas existentes
Coordenação e reuniões de equipa (periodicidade, ordem trabalhos, directivas formais)
Processos de triagem (aspectos centrais na triagem, paralinguística)
Parcerias/articulações informais

Importa ainda distinguir entre diferentes tipos de observação.

A característica que distingue a observação participante de outros dispositivos, consiste na inserção do observador no grupo observado, o que permite uma análise global e intensiva do objecto de estudo: se se tratar de um investigador que se integra no grupo, apenas a partir do momento em que define um projecto de pesquisa em relação a esse grupo, pode falar-se de **observação-participação**; se um elemento do grupo decide aproveitar a sua inserção para observar o grupo de que participa, pode falar-se de **participação-observação**” (Caetano, 2005: 152).

Neste estudo concreto, falar-se-á, então, de participação-observação já que a investigadora, tal como já foi várias vezes mencionado, pertence, ela própria, ao objecto de estudo. No entanto, ter-se-á ido ainda mais longe, na medida em que também se verificou, que a mesma, participou activamente no próprio processo de mudança e reestruturação do serviço, ocorrida durante o processo de pesquisa, numa perspectiva de **pesquisa-acção**. Um exemplo claro é a redefinição de conceitos que ocorreu paralelamente ao processo de pesquisa e para o qual a investigadora contribuiu de forma significativa.

Nesta investigação, as observações foram utilizadas para a caracterização dos locais, das condições e dos processos de trabalho, como forma de complementar as informações recolhidas através da análise documental e das entrevistas. O seu intuito principal foi providenciar informação adicional acerca do tópico em estudo. Para tal, foi criada uma checklist com algumas das categorias que se julgaram oportunas ser alvo de consideração, aquando das visitas de campo, de forma a servir de guia ao processo de observação.

5.3.Entrevistas

*"A Entrevista é uma das técnicas de colecta de dados para dirigir com eficácia um conteúdo sistemático de conhecimentos, de maneira mais completa possível, com o mínimo de esforço de tempo".
(Rosa & Arnoldi, 2008)*

É um procedimento que utiliza essencialmente a comunicação verbal como forma de recolha de informação e que se foca no entrevistado e no seu conhecimento sobre determinado assunto. O grau de profundidade das entrevistas depende, em larga medida, da iniciativa e da liberdade deixada ao entrevistado. Porém, trata-se de informação que não pretende ser generalizável.

Nesta pesquisa, todas as entrevistas realizadas tiveram subjacente o princípio do consentimento informado (anexo 4), tendo sido criado para o efeito um protocolo de entrevista (anexo 5).

5.3.1 Tipo de entrevista

Foram utilizadas **entrevistas profundas, intensivas e com perguntas abertas**, sendo dado aos entrevistados, um espaço significativo para falar sobre os tópicos apresentados. Este tipo de entrevista visou:

- ✚ Recolher informação, que não foi encontrada ao nível da pesquisa bibliográfica e da análise documental, pretendendo captar essas informações de acordo com a visão pessoal e subjectiva do entrevistado;
- ✚ A obtenção de grande riqueza informativa holística e contextualizada;

- ✚ Favorecer a interação entre a entrevistadora e o entrevistado, tornando o diálogo mais aberto e favorecendo respostas mais espontâneas;
- ✚ Aceder mais facilmente às práticas das entidades que os entrevistados representavam e às representações dos mesmos sobre o objecto de estudo deste trabalho – LNES-144.

Neste caso concreto, os entrevistados, para além de fornecerem informações centrais e importantes sobre o tema, permitiram ainda, o contacto com outras fontes de evidência, o que se revelou particularmente importante na pesquisa bibliográfica e análise documental⁶³.

5.3.2 O Processo de amostragem

Não se pretende, com esta investigação, efectuar generalizações, pelo que não houve preocupação em que a amostra fosse representativa do universo estudado. Os aspectos a ter em consideração, no processo de amostragem deste estudo, foram:

- ✚ Entrevista a entidades que fossem, até ao momento, uma referência na actuação de emergência (e não só na área da ES), de forma a compreender esta realidade multifacetada e ir beber inspiração e conhecimento a outras áreas;
- ✚ Que essas entidades se relacionassem, formal ou informalmente, com o objecto de estudo, de forma a perceber melhor a sua articulação e representações;
- ✚ Que os profissionais entrevistados tivessem ampla experiência (mais de 10 anos de trabalho na área), de forma a garantir que os dados fossem credíveis, fiáveis e fidedignos;

Resulta que se utilizou a técnica de **amostragem de casos típicos (amostra intencional) não probabilística**, por a investigadora ter conhecimento de entidades representativas da actuação em emergência, de profissionais que trabalhavam ao nível operacional ou de planeamento, nesse âmbito e ainda de casos típicos de forma a aumentar a autenticidade do estudo.

⁶³ Salienta-se a entrevista efectuada ao Professor Doutor Pedro Hespanha, do Centro de Estudos Sociais, que possibilitou, não só um aprofundamento do conceito de risco social como área da intervenção da ES, mas também a indicação de alguma bibliografia importante para o desenrolar deste trabalho.

Quadro 9: Amostra e perfil da mesma

Linha Nacional de Emergência Social (LNES-144)	Técnico superior com experiência no serviço ao nível do trabalho na Equipa Distrital de Emergência de Lisboa (EDE) e ainda ao nível da triagem por atendimento telefónico na Equipa Central de Emergência (ECE)
Autoridade Nacional para a Protecção Cível (ANPC)	Coordenação dos Serviços Centrais das Operações de Socorro e Direcção do Planeamento de Emergência
Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM)	Técnico superior que desempenha funções no Centro de Apoio Psicológico e Intervenção em Crise (CAPIC)
Cruz Vermelha Portuguesa (CVP)	Coordenadora das Equipas Distritais de Emergência Social (EDE)
Caritas Diocesana (CD)	Técnico superior com experiência ao nível da actuação em emergência social com diferentes populações (crianças e jovens em perigo e população sem-abrigo)
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML)	Direcção do Serviço de Acolhimento Unificado/Único de Lisboa (SAUL) e Direcção do Serviço de Emergência Social de Lisboa (SES)
Médicos Sem Fronteiras	Técnico com experiência de trabalho em emergência em vários países, dentro e fora da Europa

5.3.3 As questões

*“É necessário voltar às coisas simples,
à capacidade de formular perguntas simples.
Uma pergunta elementar atinge o magma mais profundo
da nossa perplexidade individual e colectiva, com a transparência técnica de uma fisga”.*
(Santos, 1996: 6 e 8)

Na criação das entrevistas, a principal preocupação foi tentar responder às questões da própria investigadora sobre o tema e o objecto de estudo. De seguida apresenta-se quadro com as questões utilizadas no âmbito dessas entrevistas.

Quadro 10: Questões da entrevista, objectivo das mesmas e tópicos a recolher

Perguntas	Objectivo	Tópicos
Como é definido <i>emergência</i> no seu serviço? Essa definição tem sofrido alterações ou modificações ao longo da existência do serviço? Quais?	Recolher informação sobre o conceito em cada um dos serviços e o percurso que o conceito teve (tem) dentro de cada serviço	urgência, crise, risco, perigo, vulnerabilidade, catástrofe
Qual a informação de que dispõe sobre a perspectiva histórica do conceito?	Reunir informação sobre a origem e evolução do conceito a nível internacional e nacional	Como e onde surgiu? Porquê? Precusores? Legislação de suporte
Qual a concepção teórica subjacente à definição, principais vantagens e limitações?	Compilar dados sobre a conceptualização teórica que os diferentes serviços têm para o conceito	Diferentes modelos, circuitos, formas de organização do serviço, vantagens e desvantagens, procedimentos
Quais as especificidades ligadas a um serviço de emergência? Qual a relevância da intervenção de emergência e em especial a intervenção da LNES-144?	Juntar esclarecimentos sobre as especificidades ligadas a um serviço de emergência, o futuro desse tipo de intervenção e o papel da LNES-144 neste tipo de actuação	Tipo de resposta, rapidez, equipas, parcerias, prevenção, acção remediativa, follow-up, hierarquização da emergência, hierarquização das respostas, visão do 144 e sua articulação com o actual contexto político/social/económico e articulação entre serviços

6. Plano de análise

Todos os dados recolhidos foram sujeitos a análise, tendo por base as categorias definidas no guião da entrevista, nomeadamente, o conceito de ES e o seu percurso histórico; os modelos teóricos e práticas neste tipo de serviços, as especificidades ligadas ao trabalho em emergência e o papel da LNES-144 enquanto agente de actuação em ES, no quadro do conjunto das políticas sociais como subsistema das políticas públicas.

A análise focou as singularidades de cada serviço, as principais e diferenças entre os mesmos, pontos de contacto, bem como a sua inter-relação e a forma como têm evoluído os procedimentos de emergência, dentro de cada um dos principais sectores.

Espera-se, que o tratamento dos dados obtidos, através das categorias supra mencionadas, possibilite a compreensão e o aprofundamento do conhecimento sobre o conceito da ES, bem como a forma como o fenómeno é encarado e vivido por parte da LNES-144, de outros serviços e da própria sociedade.

Síntese do Capítulo

- ✓ Aborda-se o tema da ES, através de uma pesquisa qualitativa, usando um estudo exploratório que vai tentar compreender, descrever esse conceito/fenómeno através do Estudo de Caso da Linha Nacional de Emergência Social - LNES-144.

Capítulo VI

Estudo de Caso – Linha Nacional de Emergência Social (LNES-144)

*A LNES-144 é serviço público com funcionamento ininterrupto
cujo objectivo primordial é garantir uma resposta imediata
a cidadãos que se encontrem na ausência das condições básicas de sobrevivência*

Noções Introdutórias

Neste capítulo, serão abordados os aspectos considerados mais significativos relativamente ao objecto de estudo – LNES-144. Acredita-se que a observação de um dispositivo público, de âmbito nacional que presta resposta imediata a cidadãos em situação de perigo social, poderá trazer alguma informação sobre o fenómeno da ES em Portugal.

1. Enquadramento e Orgânica da LNES-144

No contexto de orientações europeias (anexo 6), a Resolução do Conselho de Ministros nº 91/2001, determinou o aprofundamento e a adopção de uma nova estratégia de cooperação, na promoção de políticas inclusivas e de combate à pobreza e à exclusão social, adoptando pela primeira vez, em 2001, o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI 2001-2003) que tinha quatro grandes objectivos:

Figura 26: Orientações estratégicas do PNAI 2001-2003

Promover a participação no emprego e o acesso de todos aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços

Prevenir os riscos de exclusão

Actuar em favor dos mais vulneráveis

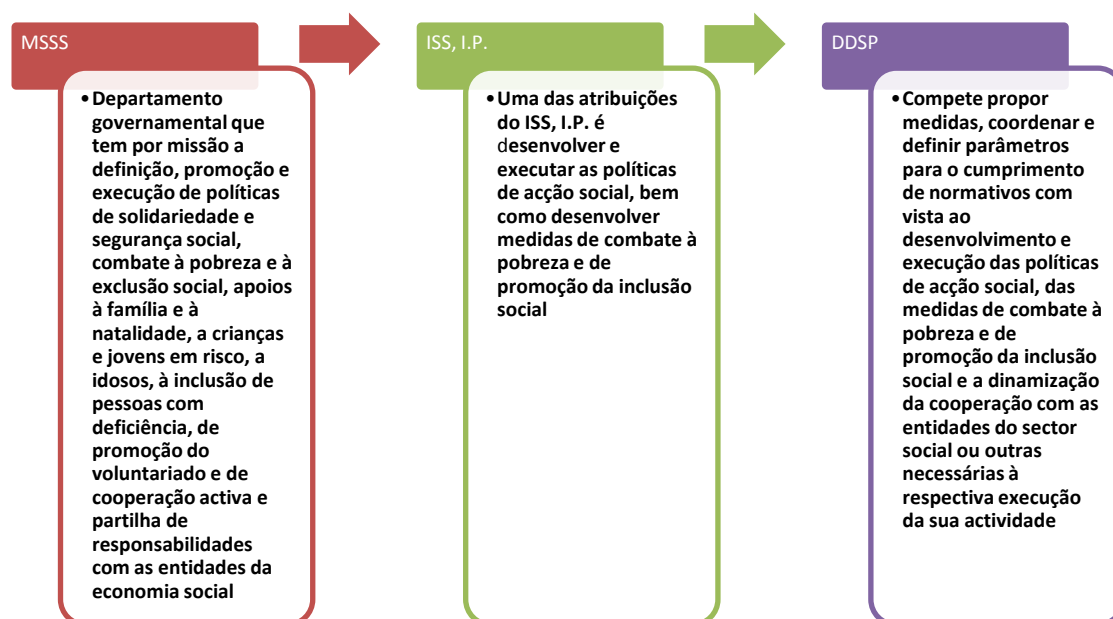
Mobilizar o conjunto dos intervenientes

“Um dos desafios do PNAI 2001 era lançar uma linha telefónica nacional (anexo 7) com centros de ES distritais de funcionamento contínuo que assegurassem o encaminhamento de qualquer cidadão em situação de emergência” (PNAI 2001-2003). Desta forma, surgiu, a 30 de Setembro de 2001, a Linha Nacional de ES (LNES-144).

Em termos de Orgânica⁶⁴, a LNES-144 é um serviço público que faz parte do Departamento de Desenvolvimento Social e Programas (DDSP), o qual se enquadra dentro do Instituto de Segurança Social (ISS, I.P.).

⁶⁴ Fonte: Decreto-Lei nº 126/2011 de 29 de Dezembro (capítulo 1, artigo primeiro e artigo décimo, alínea e) e Estatutos do ISS, I.P.

Figura 27: Enquadramento orgânico da LNES-144



2. Missão da LNES-144


“Não há profissões sem um objecto definido que não defina simultaneamente o domínio de intervenção e precise as finalidades da acção”.
(Abbalea, Personal Communication, n.d.)

Como já foi anteriormente referido, a missão da LNES-144 é dar resposta imediata a situações em que se constate a ausência de condições mínimas de sobrevivência. Para o efeito, o serviço trata, essencialmente, dois tipos de situações: de Emergência e de Crise, sendo que ambas são alvo de registo através de relatórios na aplicação da LNES-144 (anexo 11).

Desde o início da LNES-144 até ao momento presente as definições subjacentes ao trabalho do serviço são:

- ✚ **Emergência Social**⁶⁵ todas as situações de vulnerabilidade e desprotecção resultantes de não estarem asseguradas as condições mínimas de sobrevivência e que constituam um perigo real, actual ou iminente para a integridade física, ou psíquica do(s) indivíduo(s).

⁶⁵ A definição de ES usada pelo serviço, durante mais de 10 anos, enfatizou a questão da vulnerabilidade, desprotecção e a questão do apoio incondicional, bem patente nos primeiros serviços de emergência social, criados ao nível europeu.

 **Crise**⁶⁶ todas as situações de vulnerabilidade e desprotecção resultantes de não estarem asseguradas as condições mínimas de sobrevivência e que constituam um perigo real, actual ou iminente para a integridade física, ou psíquica do(s) indivíduo(s) e que possam ser resolvidas num prazo máximo de 72 horas.

Para além das situações de Emergência e Crise, a LNES-144 trabalha ainda com Ocorrências, ou seja, pedidos de apoio que não se enquadram dentro do tipo de respostas fornecidas pela LNES-144 e que têm inerente, uma orientação/encaminhamento/informação, para determinado serviço/instituição, utilizando como suporte o guia de recursos.

Sublinha-se, que em inícios de 2012, se iniciou um processo de reestruturação da LNES-144, com implicações ao nível do próprio modelo conceptual existente no serviço e dos próprios conceitos utilizados⁶⁷. Sentiu-se que a conceptualização das próprias definições inerentes ao trabalho da LNES-144, carecia de uma actualização face à nova realidade social e ao trabalho que aí era desenvolvido pelos técnicos. Foram propostas as seguintes definições:

Emergência Social⁶⁸: Qualquer situação aguda, imprevista, que é estimada como ameaçante, pelo próprio ou por terceiros e que é considerada (após avaliação) uma situação de perigo real, actual ou iminente para a integridade do mesmo, carecendo de intervenção imediata decorrente da ausência das condições mínimas de sobrevivência.

Crise⁶⁹: Todo o acontecimento de vida, de maior instabilidade e de tal intensidade onde se impõe um reajustamento às mudanças ocorridas, que seja assumido e reconhecido pelo indivíduo ou família como provocando alterações profundas quer no sistema individual, quer no sistema familiar, para os quais o próprio sente não ter recursos para lidar com a situação, resultando num pedido de ajuda.

Quadro 11: Dados relativos aos Processos de Emergência Social/Crise LNES-144 de 2003 a 2011 (Fonte: Aplicação LNES-144)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Processos Emergência Social	1.059	2.034	2.069	2.343	2.385	2.491	2.546	2.080	1.911
Processos Crise	209	257	242	640	657	725	456	548	686
Total Processos	1.268	2.291	2.311	2.983	3.042	3.216	3.002	2.628	2.597

⁶⁶ Relativamente à definição de crise, constata-se as insuficiências relativamente à mesma, já que a definição era semelhante à de ES, exceptuando no que concerne ao tempo de resposta.

⁶⁷ Estas definições ainda não se encontram validadas superiormente, aquando da realização deste trabalho.

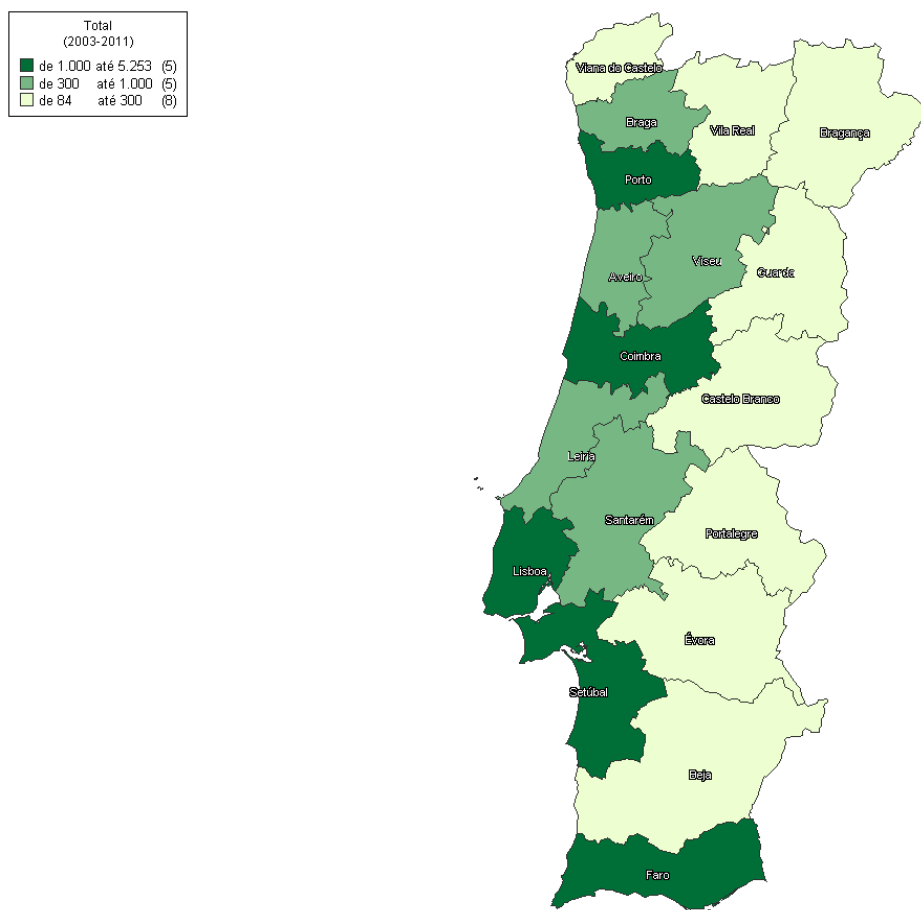
⁶⁸ Foco nas situações agudas e inesperadas, bem como a importância da triagem e da avaliação na elegibilidade de uma situação de ES. Enfatiza-se a avaliação do risco e a ponderação da incerteza.

⁶⁹ A definição de crise, já contempla a relação entre a situação, a percepção e os recursos pessoais da pessoa envolvida.

Da análise do quadro⁷⁰ discorre-se:

- ✚ Relativamente às situações de crise⁷¹, assiste-se a um acréscimo significativo das mesmas, a partir de 2006, fase em que na Aplicação LNES-144, foi criada a definição do conceito de crise, de forma a potenciar a articulação entre a ECE e a rede;
- ✚ Quanto às situações de ES, a partir de 2009, vem-se assistindo um decréscimo do nº das mesmas, o que coincide com o facto da Equipa Central de Emergência (ECE), responsável pela triagem das situações, ter começado a efectuar diligências junto da rede local, conseguindo resolver muitas situações de imediato, sem ser necessária uma intervenção por parte das equipas distritais de emergência (EDE's).

Mapa 1: Distribuição geográfica das situações de emergência social apoiadas pela LNES-144 de 2003 a 2011



⁷⁰ Os anos de 2001 e 2002 não se encontram contemplados, pois nessa altura não havia ainda Aplicação LNES-144, não sendo possível obter os dados durante esse período.

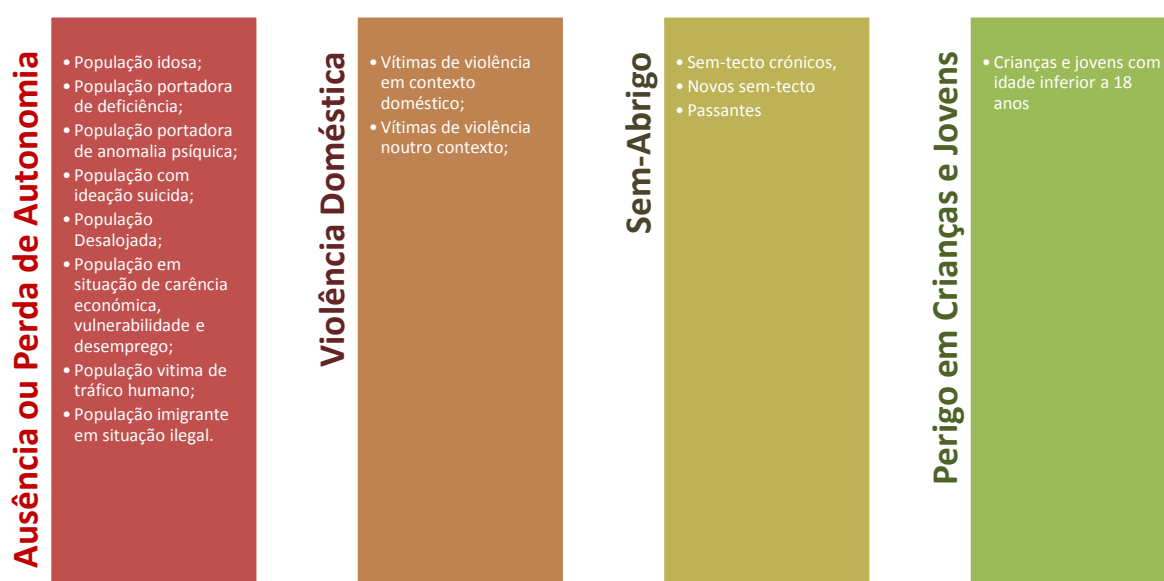
⁷¹ O alargamento das competências da LNES-144 às situações de crise, deveu-se aos seguintes aspectos. Por um lado, observava-se uma maior consciencialização dos cidadãos para a importância da sinalização de situações de desprotecção social. Por outro, alguns SLAS não possuíam serviços de piquete/plantão e a elaboração do boletim de crise poderia permitir a marcação rápida de entrevista.

Através do mapa 1, que representa a dispersão geográfica dos processos de emergência social, no território continental (anexo 9), realça-se, que a acção da LNES-144, centra-se no litoral e nas áreas urbanas de maior densidade populacional, dando essencialmente apoio à pobreza tipificada como urbana, suburbana e à chamada nova pobreza.

3. Tipologias de apoio

Apresenta-se quadro com tipologias abrangidas pelo trabalho da LNES-144 (anexo 8).

Figura 28: Tipologias e populações-alvo da LNES-144



Até ao momento, não existem dados fidedignos sobre o número de processos de emergência social tendo em conta a tipologia, na medida em que, na Aplicação LNES-144, num mesmo processo de emergência pode estar identificada mais do que uma tipologia⁷².

4. Organização da LNES- 144

Para dar resposta às situações anteriormente descritas, a LNES-144 organiza-se em torno de três equipas:

- ✚ **Equipa de Primeira linha (EPL);**
- ✚ **Equipa Central de Emergência (ECE);**
- ✚ **Equipas Distritais de Emergência (EDE).**

⁷² Numa situação em que um utente é expulso de casa, por ser alvo de violência doméstica, podem ser identificadas as tipologias de ausência ou perda de autonomia por desalojamento e a própria tipologia de violência doméstica.

4.1. Equipa de Primeira Linha (EPL)

Esta equipa pertence à Portugal Telecom, através de contrato firmado entre o ISS, I.P. e esta entidade, em Janeiro de 2005. Constituída por 10 técnicos, com formação superior, nas áreas sociais e humanas (oito do sexo feminino e dois do sexo masculino), sendo que apenas sete têm regime de exclusividade com o serviço.

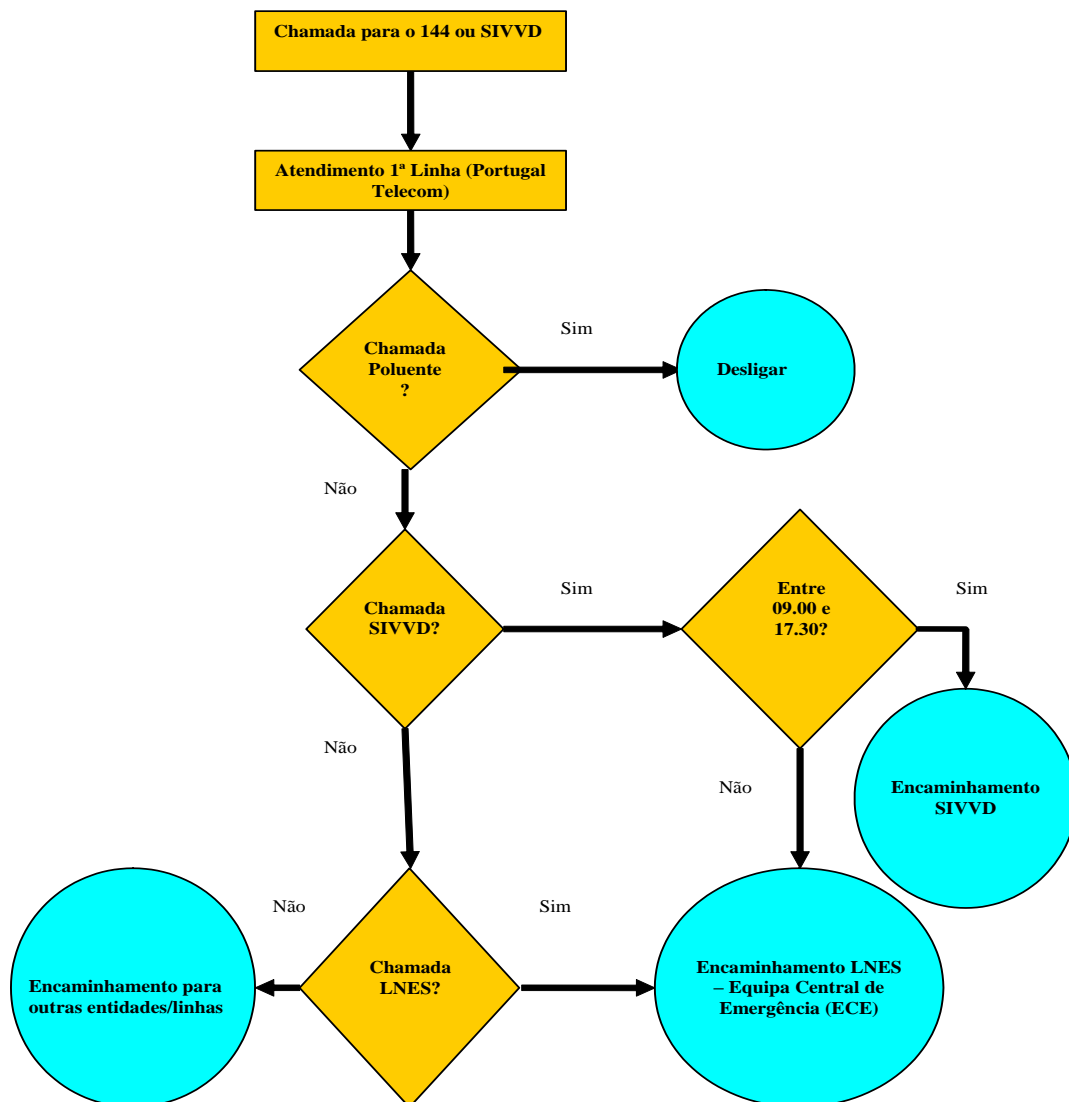
Quadro 12: Funções da Equipa de Primeira Linha (EPL)

❖	<i>Primeira triagem das chamadas efectuadas para a LNES-144 e para o SIVVD;</i>
❖	<i>Informação/encaminhamento de chamadas para outras Linhas que melhor se adequem ao problema apresentado (SOS Voz Amiga, SOS Drogas, Linha Sida, etc.);</i>
❖	<i>Prestação de informações de âmbito geral acerca das tipologias da LNES-144;</i>
❖	<i>Encaminhamento para a LNES das chamadas do Serviço de Informação a Vítimas de Violência Doméstica (SIVVD) fora do seu horário de atendimento⁷³;</i>
❖	<i>Esclarecimento de dúvidas sobre os procedimentos e/ou encaminhamento das situações de âmbito geral;</i>
❖	<i>Encaminhamento para a ECE das situações que se enquadram nas tipologias de emergência e as chamadas que dizem respeito a reclamações do atendimento da LNES</i>

Atende todas as chamadas que são realizadas para a LNES-144 e para o Serviço de Informação às Vítimas de Violência Doméstica (SIVVD), sendo que o atendimento nacional é assegurado por um, dois ou três técnicos, em simultâneo. O seu principal propósito, é operar a triagem das chamadas “úteis” e “não-úteis” (anexo 10).

⁷³ Entre as 17.30 e as 09.00, as chamadas do SIVVD são encaminhadas para a Equipa Central de Emergência (ECE), da LNES-144, através de protocolo elaborado entre o ISS, I.P. e a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), onde ambas as entidades se responsabilizavam pelo pagamento do serviço prestado pela Equipa de Primeira Linha (EPL). Contudo, que até ao momento, as despesas têm estado unicamente a cargo do ISS, I.P.

Fluxograma 1: Circuitos da Equipa de Primeira Linha (EPL)



São estes elementos que realizam o encaminhamento de chamadas do âmbito da LNES-144 para a Equipa Central de Emergência (ECE). Em 2009, o tempo médio de atendimento por parte desta equipa era de 55 segundos e o tempo máximo de espera para o utente era em média 13 minutos e 54 segundos⁷⁴. De seguida apresentam-se alguns dados estatísticos⁷⁵ referentes ao trabalho desta equipa

⁷⁴ Dados dos Reports Operacionais Inbound da PT, de Março a Dezembro de 2009.

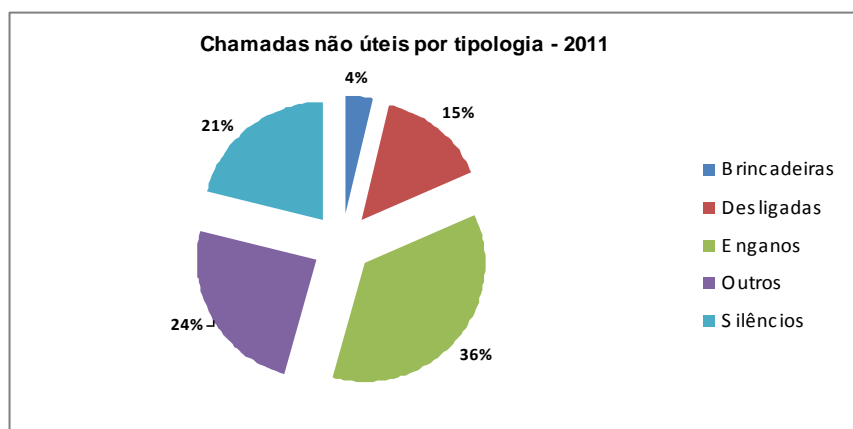
Quadro 13: Dados sobre o atendimento da Equipa de Primeira Linha (EPL) em 2010 e 2011

		2010	2011
Chamadas Entradas EPL		286.078	210.171
Chamadas Atendidas EPL	LNES	200.933	168.971
	SIVVD	49.883	22.341
Chamadas Não Atendidas EPL		35.262	18.859

Conjectura-se um volume de chamadas significativo realizado pelos cidadãos (*Chamadas Entradas EPL*), para a LNES-144 e para o SIVVD, sendo que em 2010 esse valor se situava nos 286.078 e em 2011, nas 210.171 chamadas.

Assiste-se que, tomando como referência o ano de 2011, as *Chamadas Atendidas LNES* correspondem a 80,3% do volume de trabalho desta equipa e as *Chamadas Atendidas SIVVD* correspondem 10,7%, prefazendo uma taxa de atendimento de 91%. As *Chamadas Não Atendidas* correspondem a 9% do total.

Gráfico 1: Caracterização das chamadas não-úteis efetuadas para a LNES-144 em 2011



Para além do atendimento das chamadas que são efectuadas para a LNES-144 e para o SIVVD, a triagem das chamadas *não-úteis* também desempenha um papel fulcral no trabalho desta equipa⁷⁶

⁷⁵ Dados dos Reports Operacionais Inbound da PT. Considera-se: **Chamadas Entradas EPL**: Nº total de chamadas recebidas no piloto da EPL.; **Chamadas Atendidas EPL**: Nº total de chamadas ligadas a um agente da EPL que a atendeu (podem dizer respeito a chamadas LNES-144 ou SIVVD); **Chamadas Não Atendidas EPL**: Chamadas Entradas - Chamadas Atendidas.

⁷⁶ Dados dos Reports Diários da PT que dizem respeito à tipificação feita por parte dos técnicos da EPL, relativamente ao universo das chamadas LNES-144 atendidas (não se inclui aqui dados sobre a triagem das chamadas SIVVD).

Em 2011, segundo os Reports Diários da PT, o total de chamadas atendidas EPL-LNES foi de 169.019 chamadas, sendo que o total de não úteis terá correspondido a 143.091 chamadas, ou seja, corresponde a 85,6% do trabalho desta equipa. Acrescenta-se ainda que as chamadas tipificadas como *Enganos*, a saber 51 506, são a tipologia que mais contribuiu para um número tão elevado de chamadas *não-úteis* (36%). As *Outras* chamadas e as *Silenciosas* registaram, respectivamente, 34 858 (24%) e 30 301 chamadas (21%), e houve 21 271 chamadas *Desligadas* (15%). Por último, ficaram as *Brincadeiras* com 5 102 chamadas (4%).

4.2. Equipa Central de Emergência (ECE)

Esta equipa pertence ao quadro de pessoal do ISS, I.P. e é composta por treze técnicos superiores, licenciados nas áreas das ciências sociais e humanas (quatro psicólogas, seis técnicos de serviço social, duas sociólogas e uma técnica de recursos humanos).

Quadro 14 : Funções da Equipa Central de Emergência (ECE)

❖	<i>Recepcionar o pedido;</i>
❖	<i>Triagem e articulação com outras entidades de forma a aprofundar o pré-diagnóstico;</i>
❖	<i>Elaboração pré diagnóstico e registo;</i>
❖	<i>Esclarecimento do solicitante/utente;</i>
❖	<i>Orientação/encaminhamento para outras linhas e/ou instituições que melhor se adequam ao problema apresentado (gerais ou situações de crise);</i>
❖	<i>Encaminhamento para a Equipa Distrital de Emergência (EDE).</i>

Relativamente às funções, pode dizer-se que, em primeiro lugar, a ECE realiza uma **avaliação primária**, onde é pretendido identificar as situações que carecem de intervenção imediata (emergência), as que podem ter um tempo útil de resolução até 72 horas (crise) e as que podem ser resolvidas a nível local a médio prazo (mais de 72 horas). Para esse efeito, leva-se a cabo uma **avaliação do risco** (capítulo IV), utilizando-se um guião de pré-diagnóstico (anexo 12), que apesar de não ser completamente restritivo, tem como objectivo uniformizar o atendimento ao utente. Após esta primeira abordagem, os procedimentos passam a ser diferenciados:

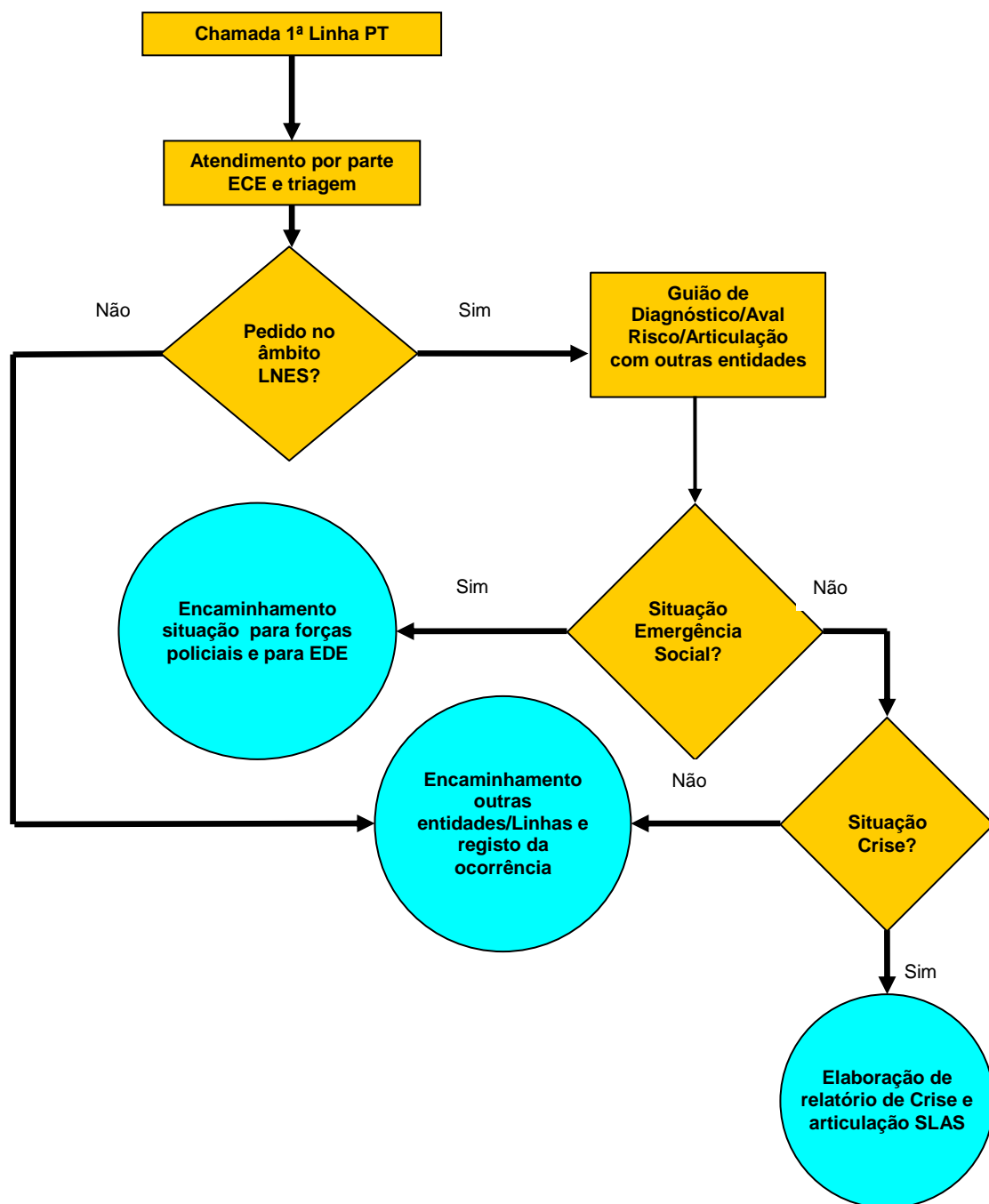
- ✚ **Nas situações de ES**, o técnico realiza uma **avaliação secundária**, que consiste no aprofundamento do pré-diagnóstico de forma a avaliar o tipo de resposta mais adequado à situação. Considera-se, que este tipo de avaliação permite uma maior agilização das equipas que se encontram no terreno, possibilitando que as mesmas diligenciem antes da chegada ao local, promovendo uma resposta mais rápida e eficaz;

- ✚ Nas **situações de crise**, elabora-se relatório para o serviço local, os quais, posteriormente, enviam a resposta dada à situação permitindo à ECE ter feedback das diligências operadas;
- ✚ Nas **situações que não se enquadrem dentro do âmbito da LNES-144**, dever-se-á proceder ao devido encaminhamento da situação ou articulação com outros serviços/entidades.

O tempo médio de triagem da equipa central de Emergência (ECE) é de cinco minutos e três segundos⁷⁷. Convém referir que todas as situações consideradas elegíveis de um ponto de vista da ES devem obrigatoriamente obter resposta em termos de acolhimento.

⁷⁷ Dados dos Reports dos Tempos Médios de Atendimento da ECE, de 2011.

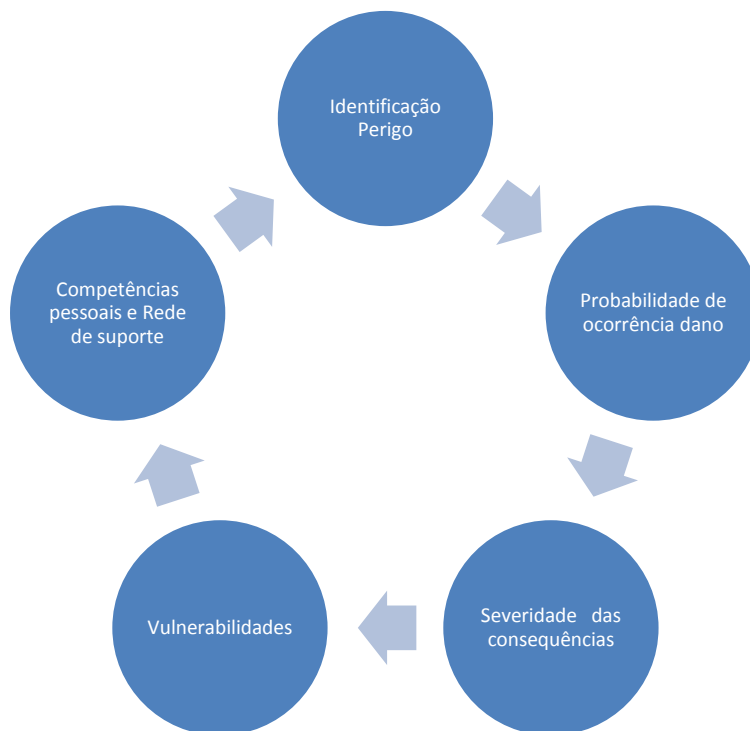
Fluxograma 2: Circuitos da Equipa Central de Emergência (ECE)



4.2.1. Aspectos formais do processo de triagem

De forma a perceber melhor as dimensões da triagem da ECE, apresenta-se a figura seguinte:

Figura 29: Dimensões do processo de triagem da Equipa Central de Emergência (ECE)

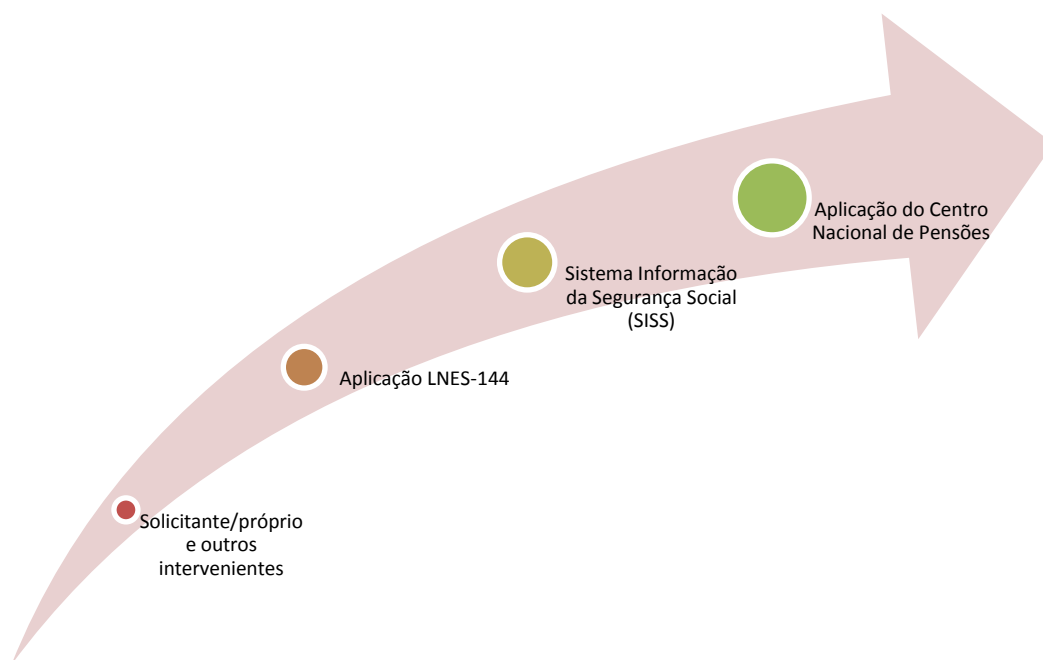


Entende-se (anexo 13) aqui por:

- ✚ **Análise do Risco** - Consiste na Identificação do perigo, probabilidade de ocorrência de dano e severidade das consequências
- ✚ **Vulnerabilidade** - Estado de grande exposição a certos riscos e incertezas, em combinação com reduzida capacidade para se proteger ou defender e de conseguir lidar com as consequências negativas dessas situações;
- ✚ **Competências (resiliência) e rede de suporte** – Competências são os recursos pessoais e as estratégias de *coping* que o próprio poderá possuir. Rede de suporte consiste nos recursos sociais a que o próprio poderá recorrer.

Importa ter presente que a avaliação está sujeita a algum grau de subjectividade, na medida em que está, inegavelmente, interligada ao percurso pessoal e profissional do técnico que no momento avalia a situação. Porém, existe uma preocupação, na LNES-144, em utilizar a metodologia de **triangulação de dados**, isto é, recorre-se a diferentes fontes internas e externas de forma a legitimar as informações que são transmitidas e assegurar um maior grau de eficácia e standardização neste tipo de trabalho.

Figura 30: Fontes de recolha de dados (internas e externas)



A nível externo, o processo de triagem implica, sempre que possível, falar com os vários intervenientes na situação que é descrita (ex: solicitante, próprio utente, familiares, PSP, GNR, unidades saúde, Serviços Locais da Segurança Social, etc.).

A nível interno, através da utilização da Aplicação LNES-144, onde existe acesso aos contactos que o utente já terá efectuado com o serviço, bem como o perfil dos pedidos; do Sistema Informação da Segurança Social (SISS) onde se encontram informações mais abrangentes, sobre a relação do utente com os diversos serviços da segurança social e da Aplicação do Centro Nacional de Pensões.

4.2.2. Aspectos informais do processo de triagem

Satisfaz reflectir que, “*não é possível avaliar um determinado pedido/situação, sem avaliar implicitamente o solicitante/utente e a sua sinceridade, honestidade*” (Méner, E., 2011). De aludir que os **aspectos comunicacionais e paralinguísticos** têm um papel muito importante neste processo, mas que não são formal e intencionalmente incluídos no processo de triagem. Alguns exemplos são:

- ✚ Forma como o pedido é formulado (tipo de discurso e linguagem utilizada);
- ✚ Ambiguidade relativamente ao pedido;
- ✚ Utilização de ameaças e injúrias no discurso;
- ✚ Volume, tom da voz e velocidade do discurso.

De seguida apresentam-se alguns dados⁷⁸ sobre o atendimento desta equipa:

Quadro 15: Dados sobre o atendimento da ECE em 2010 e 2011

		2010	2011
Chamadas Entradas ECE		25.098	25.989
Chamadas Atendidas ECE	LNES	19.012	20.622
	SIVVD	2.000	1.627
Chamadas Não Atendidas ECE		4.086	3.740

Tendo em especial atenção o ano de 2011, corrobora-se, que do universo de chamadas que são transferidas para a ECE (*Chamadas Entradas ECE* – 25.989), são atendidas, por esta equipa, um total de 22.249 (chamadas LNES-144 e SIVVD), sendo a taxa de atendimento de 85,6%, com 14,4% das chamadas a não serem atendidas.

Sublinha-se o facto que, das 22.249 chamadas atendidas, apenas 2597 corresponde a processos no âmbito da LNES-144 (emergências e crises), o que corresponde a 11,6%.

4.3 Equipas Distritais de Emergência (EDE)

Em termos de estrutura orgânica, as EDE são compostas por 18 equipas, uma em cada distrito de Portugal Continental, que desde 2008, são asseguradas pela Cruz Vermelha Portuguesa⁷⁹. Nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores, o apoio é prestado por equipas da Segurança Social.

As EDE são constituídas por técnicos superiores, das áreas das ciências sociais e humanas e por elementos das equipas de socorro e transporte de pessoas em situação vulnerável, sendo coordenadas por uma estrutura central, sediada no Serviço de Acção Social da Sede Nacional da Cruz Vermelha Portuguesa, em Lisboa.

⁷⁸ Dados recolhidos através dos Reports Diários da PT referentes à LNES-144 e ao SIVVD. Entende-se aqui por: Chamadas Entradas ECE: Nº total de chamadas recebidas no piloto da ECE; Chamadas Atendidas ECE: Nº total de chamadas ligadas a um agente da ECE que a atendeu (podem dizer respeito a chamadas LNES-144 ou SIVVD); Chamadas Não Atendidas ECE: Chamadas Entradas - Chamadas Atendidas.

⁷⁹ Antes desse período, havia 18 Equipas Distritais de Emergência (EDE), asseguradas por elementos pertencentes aos próprios Centros Distritais da Segurança Social.

Quadro 16: Recursos humanos por distrito e por função das EDE, em 2010

Distritos	Nº Tec Superiores	Nº Socorristas	Nº Situações	Rácio Emergências por Técnico Superior
AVEIRO	4	4	116	29
BEJA	2	0	20	10
BRAGA	2	0	72	36
BRAGANÇA	2	2	15	7
CASTELO BRANCO	1	1	20	20
COIMBRA	5	0	100	20
ÉVORA	5	0	24	5
FARO	3	0	231	77
GUARDA	3	0	27	9
LEIRIA	4	0	54	14
LISBOA	2	3	526	263
PORTALEGRE	3	0	10	3
PORTO	10	2	468	47
SANTAREM	2	2	89	45
SETUBAL	4	10	203	51
VIANA CASTELO	4	0	33	8
VILA REAL	3	2	29	10
VISEU	5	0	43	9

Da apreciação do quadro⁸⁰, torna-se visível que no distrito de Lisboa o rácio Técnico superior/situação de emergência é de 263 processos no ano de 2010, enquanto nos restantes distritos o valor varia entre os três e os 77 processos/por técnico superior (para igual período de tempo).

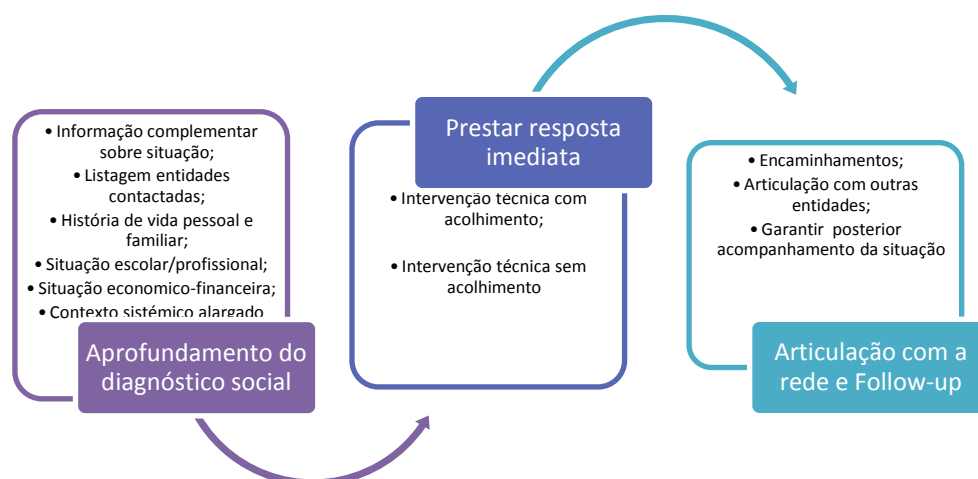
⁸⁰ Os dados relativos aos recursos humanos de cada uma das EDE foi obtido através de informação fornecida pela própria CVP – Relatório de 2010, exceptuando o distrito de Lisboa, onde os dados fornecidos pela CVP, referentes a 13 técnicos superiores e 3 socorristas, não correspondem aos dados da LNES-144, pelo que se optou explicar aqui a informação fornecida pela própria LNES-144. Os dados relativos ao nº de processos de emergência social foram obtidos através da Aplicação LNES-144.

Quadro 17: Funções das Equipas Distritais de Emergência (EDE)

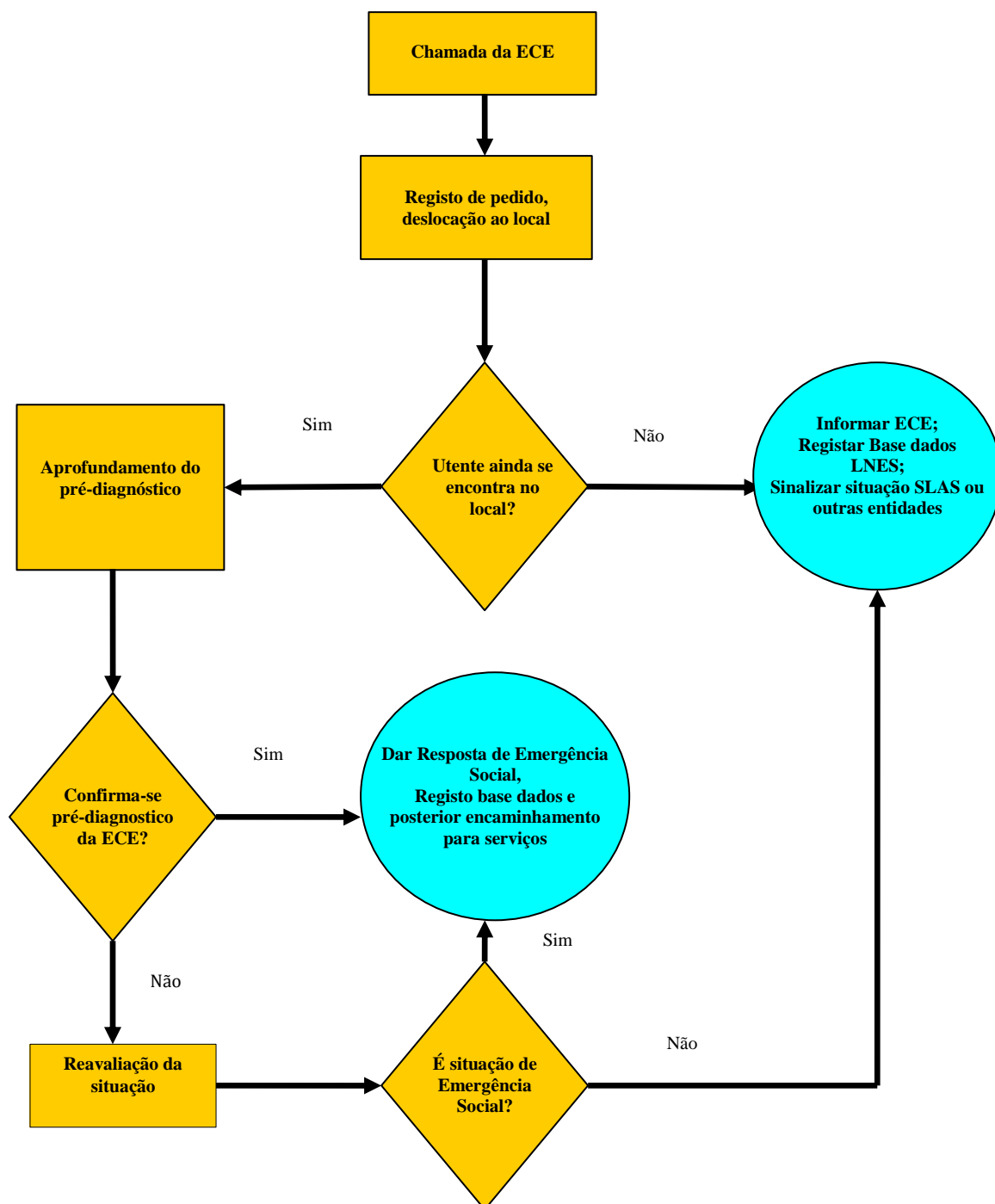
❖	<i>Identificação/tipificação da rede de respostas no Distrito (guia de recursos) e sua actualização;</i>
❖	<i>Recepciona o pedido de emergência;</i>
❖	<i>Desloca-se ao local de ocorrência;</i>
❖	<i>Elabora um diagnóstico mais aprofundado da situação;</i>
❖	<i>Dá resposta imediata à situação de emergência;</i>
❖	<i>Verifica junto da Equipa Local de Segurança Social a existência de processo familiar e faz conjuntamente, uma análise retrospectiva da situação;</i>
❖	<i>Envolve outras entidade intervenientes e/ou familiares do utente para aprofundar e complementar o diagnóstico, quando possível;</i>
❖	<i>Orienta situações para acompanhamento e apoio à inserção;</i>
❖	<i>Regista diagnóstico, intervenção e orientação para acompanhamento;</i>
❖	<i>Participa no follow-up/avaliação das situações e faz articulação entre respostas de emergência, acompanhamento e contrato de inserção.</i>

No que diz respeito à função primordial das EDE, esta passa por dar resposta imediata à situação de emergência. Para tal, deverá recepcionar os pedidos de emergência passados pela ECE (para o telemóvel do técnico de serviço) e proceder ao diagnóstico mais aprofundado da situação, através da deslocação ao local.

Figura 31: Competências das Equipas Distritais de Emergência (EDE)



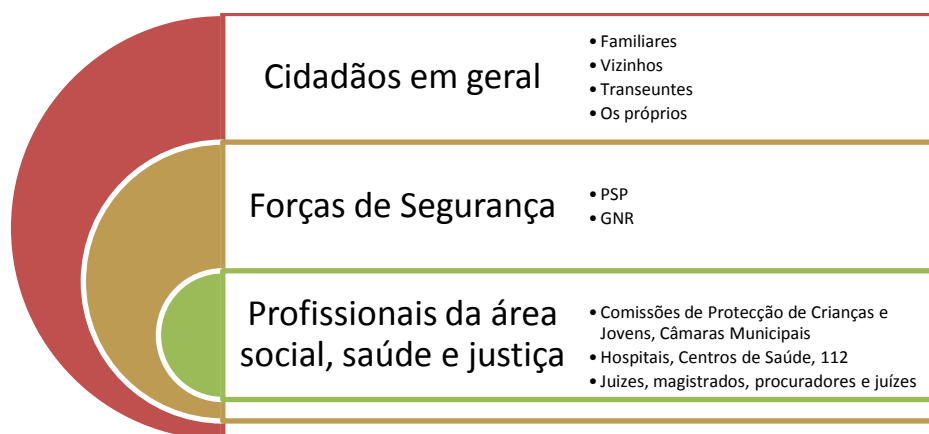
Fluxograma 3 : Circuitos das Equipas Distritais de Emergência (EDE)



5. Solicitantes e perfil da População-Alvo

Em termos de **solicitantes**⁸¹, reconhece-se uma crescente utilização deste serviço por parte de entidades públicas, como sejam, as forças de segurança e instituições com intervenção a nível local (associações, IPSS, etc.), o que contraria a tendência inicial, em que a LNES-144 era contactada, essencialmente, pelos próprios utentes.

Figura 32: Solicitantes de apoio à LNES-144



Em termos de **população-alvo**, a LNES-144 visa apoiar qualquer cidadão em situação de ES, sem discriminação racial, ideológica, política, religiosa, de orientação sexual, idade, condição socioeconómica, nível de escolaridade ou qualquer outro factor. Os grupos prioritários são pessoas sem-abrigo, pessoas vítimas de violência doméstica e crianças e idosos em risco.

Assenta dizer, que desde a sua criação até ao momento presente, o serviço utiliza a terminologia de utente para designar o destinatário alvo da intervenção do serviço. Contudo, mais recentemente, existe algum debate para a utilização da terminologia cidadão de forma a apelar para um sujeito activo, actor da sua própria vida e co-autor da vida social.

Através dos quadros (18 e19) e gráfico (2), que a seguir se explanam, percebe-se o nº e perfil da população-alvo de apoio (de emergência), por parte da LNES-144 (Fonte: Aplicação LNES-144).

Quadro 18: Nº pessoas abrangidas pelo apoio emergência de 2003 a 2011

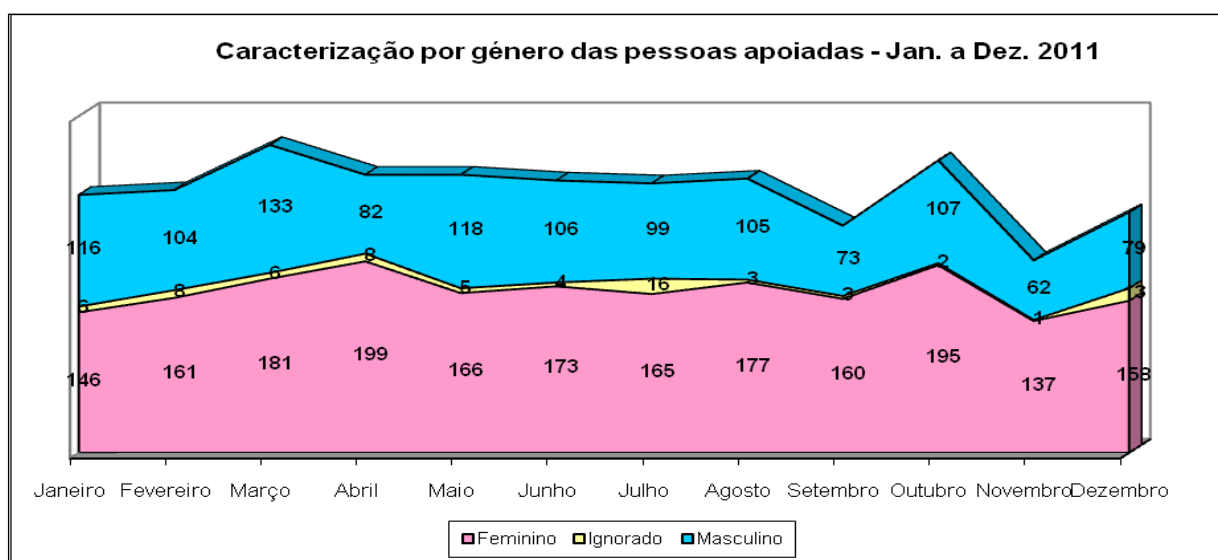
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nº Pessoas abrangidas pelo apoio emergência	4.055	3.574	3.702	5.034	4.921	5.331	3.101	3.477	3.277

81 Cidadãos que contactam o serviço a expor determinada situação ou a solicitar apoio para determinado(s) utente(s).

Quadro 19: Caracterização etária, das pessoas apoiadas em situação de emergência, em 2010 e 2011

Grupo Etário	Nº Pessoas 2010	Nº Pessoas 2011
Crianças: 0-5 anos	477	445
Jovens: 6-17 anos	715	666
Adulto Jovem: 18-30 anos	598	513
Adulto: 31-64 anos	1121	1004
Idoso: mais de 65 anos	541	600
Ignorado	25	49
Total	3477	3277

Gráfico 2: Caracterização por género das pessoas apoiadas pela LNES-144 em 2011



Particularmente, em 2011, verifica-se que os utentes (30,6%) são essencialmente adultos entre os 31 e os 64 anos (quadro 19), sendo que, do total dos 3277 utentes apoiados pela LNES, 2028 pessoas (62%) são do sexo feminino e 1184 utentes (36%), são do sexo masculino⁸² (gráfico 2).

6. Respostas de Emergência Social

Resposta de Emergência Social⁸³ compreende todas as ações desenvolvidas, pelas EDE's da CVP, no sentido de responder às necessidades das pessoas em situação de ES, sinalizadas

⁸² A incidência no sexo feminino é indissociável da problemática das situações de violência doméstica.

pela ECE e que se devem traduzir-se SEMPRE em **intervenção técnica com acolhimento** ou **intervenção técnica sem acolhimento** (anexo 14).

As EDE asseguram a resposta de emergência até um período que pode ir até às 72 horas (ou mais no caso de feriados e fins de semana), de forma que os serviços, para onde o utente é encaminhado, possam garantir uma resposta e acompanhamento posterior à situação.

Quadro 20: Respostas de acolhimento da Cruz Vermelha Portuguesa (CVP)

	Aveiro	Beja	Braga	Faro	Porto	Santarém
Crianças e Jovens	1 Centro de Acolhimento temporário com capacidade para 30 utentes			1 Centro de Acolhimento temporário com capacidade para 28 utentes	1 Centro de Acolhimento temporário com capacidade para 28 utentes	
População Adulta		1 Lar com capacidade para 110 utentes	1 Lar com capacidade para 110 utentes		1 Lar com capacidade para 20 utentes portadores de deficiência+1 Lar com capacidade para 110 utentes	1 Centro de Emergência com capacidade para 20 utentes
Família e Comunidade	1 Centro de Alojamento Temporário para a população em situação de carência com capacidade para 49 utentes		1 Centro de Alojamento Temporário para a população em situação de carência com capacidade para 49 utentes		1 Casa Abrigo para Vitimas de Violência Domestica com capacidade para 25 utentes.	

Dos 18 Distritos, verifica-se que em Bragança, Castelo Branco, Évora, Guarda, Leiria, Lisboa, Portalegre, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu, a CVP não apresenta ainda nenhum equipamento adequado às situações de ES⁸⁴.

Reconhece-se também, que a CVP não tem, até ao momento, usado de forma generalizada os seus próprios equipamentos, como resposta às situações de ES da LNES-144, sendo esse apoio prestado, essencialmente, através de instituições protocoladas com a Segurança Social ou em unidade hoteleira. De forma frequente, a CVP, apenas recorre aos seus próprios equipamentos, nos distritos de Aveiro e Santarém.

Acentua-se, que a nível nacional a grande lacuna existente a nível de respostas de emergência (tanto por parte do ISS, I.P., como da CVP), centra-se na população adulta acamada e

⁸³ A informação exposta sobre esta temática, é aquela que se pretende ver redefinida a partir de meados de 2012, com a entrada em vigor de novo protocolo, entre o ISS, I.P. e a CVP. Até ao momento, não havia definição de resposta de emergência, sendo que qualquer situação passada pela ECE à EDE era encarada como resposta e automaticamente pago, à CVP, o valor de 260 euros por processo, independentemente das diligências efectuadas.

⁸⁴ Estando, no entanto, previsto que sejam criados equipamentos por parte dessa entidade nalguns destes distritos.

dependente, população portadora de deficiência (física ou mental) e crianças e jovens em perigo, sobretudo os jovens com comportamento desviante.

7. Despesas e custos

Da análise do quadro das despesas da LNES-144, relativas a vencimentos de 2002 a 2011 e do quadro das despesas da LNES, referentes às parcerias público-privadas com a PT Prime e a Cruz Vermelha Portuguesa (anexo 15), elaborou-se o seguinte quadro, que resume as despesas da LNES-144:

Quadro 21: Despesas da LNES-144 de 2002 a 2011

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Vencimentos	452.645,48	488.196,14	418.649,48	388.069,13	511.967,34	1.371.128,31	452.873,18	408.887,88	332.792,16	330.993,88
PT Prime					152.460,00	152.460,00	139.230,00	151.200,00	73.250,27	133.947,00
CVP							50.180,00	652.080,00	563.940,00	494.765,28
Total			418.649,48	388.069,13	664.427,34	1.523.588,31	642.283,18	1.212.167,88	969.982,43	959.706,16

- Supõe-se que o dispêndio, no ano de 2007 (relativa à rubrica vencimentos), que é significativamente mais elevado, em comparação com os restantes anos de funcionamento do serviço, poderá estar relacionada com determinados gastos incluídos na rubrica da emergência social, por parte dos Centros Distritais da Segurança Social, apesar de as mesmas não se reportarem à LNES-144;
- A partir de 2008, teve início Protocolo entre o ISS, I.P. e a CVP, no sentido de diminuir custos associados ao serviço, que contudo, aparentemente, através dos dados aqui expostos, não se tem verificado (a não ser em relação ao ano de 2007);
- Em 2005, foi criado protocolo entre o ISS, I.P. e a PT Prime⁸⁵, com o compromisso do ISS, I.P. pagar 30.000 chamadas/mês (LNES-144 e SIVVD). Todavia, tal como se pode verificar pelos dados apresentados no quadro 13, as *Chamadas Entradas EPL* são, em 2011, 210.171, o que traduz uma média mensal de 17.514 chamadas, ou seja, um número significativamente inferior àquele que é pago.

8. Coordenação

Até ao presente momento e durante os seus dez anos de funcionamento, a LNES-144 teve dez coordenações, sendo que, nos últimos quatro anos, a coordenação do serviço foi assegurada por chefias, que acumulavam simultaneamente funções de coordenação da LNES-144 com a de outros serviços (anexo 16).

⁸⁵ Protocolo expirou em 2009.

Nos últimos quatro anos de serviço, não foi identificado um espaço para reuniões⁸⁶ formais de equipa, com periodicidade definida, sendo que essas reuniões eram marcadas pontualmente, muitas vezes sem ordem de trabalhos definidas e sem serem emanadas orientações das mesmas.

Igualmente cabe referir que a LNES-144 ainda não participa nas reuniões da Unidade a que pertence. Esse relativo isolamento do serviço, poderá estar relacionado com o facto de, inicialmente e durante toda a primeira fase do serviço, este ter estado sediado fora do espaço físico do ISS, I.P.

9. Parcerias informais

Urge tornar visível que as parcerias informais também têm ocupado um espaço muito importante no exercício da LNES-144⁸⁷:

- ✚ **Forças Policiais (PSP e GNR)**: Esta parceria informal tem dois sentidos: por um lado, como já foi referido, estas entidades são o grosso dos solicitantes da LNES-144, tendo um papel pivô de extrema importância na detecção e sinalização de situações de ES; por outro lado, todas as situações avaliadas pela ECE como situações de ES, são quase sempre encaminhadas para estas entidades. Este encaminhamento fundamenta-se em questões de segurança dos próprios utentes e também das EDE's que se deslocam ao local, revestindo-se também da maior relevância no despiste de situações em que as pessoas são procuradas pela justiça ou são vítimas de tráfico humano;
- ✚ **Unidades de Saúde (INEM, Hospitais)**: Esta parceria informal também desempenha um papel marcante na sinalização de situações que carecem de intervenção social ou que se constituam mesmo como situações de ES. Muitas situações, que são assinaladas à LNES-144, têm subjacentes problemas de saúde (alcoholismo, saúde mental...) e algumas situações que são sinalizadas à área da saúde carecem também de apoio social (sem-abrigo, violência doméstica, abandono obrigações/responsabilidades parentais, negligência ao nível das necessidades básicas...). Evidencia-se, ser do interesse destes dois Ministérios realizarem parceria formal, a fim de melhor tentar responder às situações, que são, pela sua natureza, multifacetadas e multidisciplinares. Esse protocolo encontrar-se-á, neste momento, em processo de negociação.

⁸⁶ A informação sobre as reuniões, foi agrupada tendo em conta as actas das reuniões, bem como a opinião manifestada, de forma informal, pelos técnicos, pelo que os dados, não pretendem traduzir um rigor estatístico, mas a percepção da equipa, sobre os espaços de discussão do trabalho.

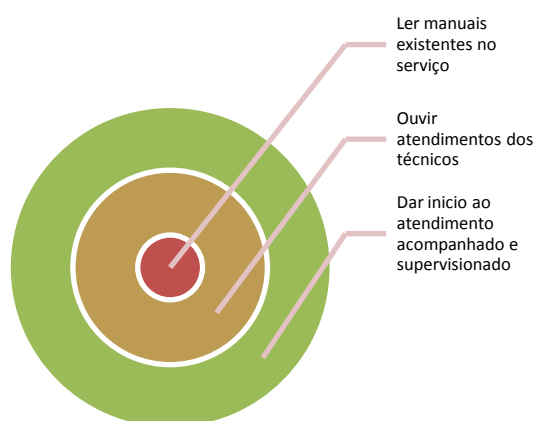
⁸⁷ Não se pretende aqui enunciar todas as entidades, com as quais a LNES-144 articula, mas apenas aquelas, com as quais o serviço mantém uma relação contínua desde a sua criação e que paralelamente têm tido um papel determinante na actuação da LNES-144.

10. Formação

Na fase de criação da LNES-144, as equipas envolvidas (ECE e EDE's), tiveram formação específica (duas semanas) como forma de se prepararem para dar início às suas funções no serviço (anexo 17). Ao longo da existência do serviço, esse tipo de formação não tem sido constante nem homogéneo para todos os elementos (anexo 18). De destacar, a articulação inexistente entre os próprios elementos da equipa, no que concerne à passagem de conhecimento sobre as formações frequentadas pelos elementos, de forma individual.

Neste ponto, achou-se ainda oportuno relatar que a política adoptada pela LNES-144, quanto ao processo de integração de novos elementos na equipa, passa por três procedimentos básicos: a leitura de manuais do serviço, o ouvir os atendimentos dos técnicos e o dar início ao atendimento acompanhado, parecendo haver uma lacuna quanto aos aspectos formais envolvidos no processo de triagem.

Figura 33: Procedimentos básicos de integração de novos elementos na Equipa Central de Emergência (ECE)



Síntese do Capítulo

- ✚ LNES-144 é um serviço público, criado em 2001, no âmbito do Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2001-2003, que visa dar uma resposta imediata a pessoas em situação de perigo;
- ✚ É composta por três equipas: **Equipa de Primeira Linha (EPL)**, que perfaz a triagem de chamadas poluentes e encaminhamentos fora do âmbito da LNES-144, equipa esta assegurada pela Portugal Telecom; **Equipa Central de Emergência (ECE)**, que faz a triagem e avaliação do risco e que é assegurada por técnicos do ISS, I.P.; e **Equipas Distritais de Emergência (EDE)**, que cumprem o aprofundamento do diagnóstico no local, dão resposta imediata às situações e concretizam a articulação com a rede, de forma a dar continuidade ao acompanhamento da situação. As Equipas Distritais são asseguradas pela Cruz Vermelha Portuguesa;
- ✚ A resposta de emergência da LNES-144 passa, mormente, pelo acolhimento.

Capítulo VII

Do Laboratório ao Observatório Social

“A prática socialmente correcta de esquecer os êxitos e exaltar os fracassos dos portugueses tem tido efeitos tão negativos na auto-estima nacional como a mistificação das glórias passadas”.

Carmo (2008)

Noções Introdutórias

*“A prática profissional crono-centrada no presente tem dois efeitos nefastos:
ao ignorar o passado, desperdiça um património único de conhecimentos
e de práticas adquiridos, teimando em repetir os mesmos erros.
Ao negligenciar o futuro retira às gerações profissionais seguintes
a possibilidade de aprenderem com a experiência anterior”.*
(Carma, 2008)

Intenta-se, neste capítulo, cruzar a informação recolhida através da pesquisa bibliográfica, da análise documental, das entrevistas e das visitas de campo, de forma a integrar os dados recolhidos. Por conseguinte, recapitulam-se os objectivos e as questões capitais desta investigação, para de seguida, se tentar responder às mesmas.

Objectivos:

- 1 – Identificar elementos que contribuam para a compreensão e fundamentação teórica da ES, permitindo aprofundar o conhecimento sobre este conceito;
- 2- Criar um modelo de análise que permita avaliar as auto-representações e as práticas nos serviços de ES
- 3 – Testar esse modelo num caso específico

Questões:

Questões Diacrónicas – Procurar descrever como surgiu e como evoluiu o conceito de ES no tempo.

Questões Sincrónicas – Analisar como é actualmente operacionalizado, quer em termos de serviços de proximidade, quer em termos de políticas públicas

1. A Emergência Social no tempo – Questões Diacrónicas

1.1.O conhecimento sobre a Emergência Social ao longo do tempo

A primeira reflexão a ser apontada, diz respeito à grande dificuldade sentida, durante o decurso da investigação, em encontrar artigos científicos e bibliografia na área da ES, particularidade esta que ganhou evidência aquando das entrevistas com técnicos da área social.

Durante as entrevistas com a LNES-144, SCML, Caritas e CVP, apurou-se que o enquadramento histórico do conceito não foi grandemente debatido. **Informações sobre quando tinha surgido o conceito de ES, porquê, como e para quê, não pareceram apresentar-se como centrais, para o desempenho de funções nesta área, aparentando existir uma lacuna a este nível**, (mesmo tendo em conta que todos os entrevistados já possuíam mais de 10 anos de experiência neste domínio).

Ressalta-se, a diferença acentuada relativamente ao que acontece no INEM, ANPC e mesmo MSF, em que os entrevistados demonstram possuir ampla informação sobre o surgimento da

actuação em emergência e em que a história dos conceitos e formas de proceder eram do pleno conhecimento dos entrevistados. Também se apurou, que essas entidades tinham essa informação amplamente difundida, através de livros, compilações legislativas e mesmo na página Web, acessíveis, não só aos profissionais, mas a todos os cidadãos. A título de exemplo refere-se que a ANPC actua conforme o princípio da informação “*que traduz o dever de assegurar a divulgação das informações relevantes em matéria de protecção civil, com vista à prossecução dos seus objectivos*”.

Considera-se que o facto da informação sobre a intervenção em emergência ser difundida e promovida a nível interno e externo, pode constituir-se como um elemento facilitador da compreensão do seu âmbito de acção e da sua própria consolidação como área de intervenção.

1.2.A história da Emergência Social

Resumidamente, e tal como já foi referido no capítulo IV, foi possível perceber que o apoio social de emergência terá surgido no século XX, com a prestação de socorro aos feridos de guerra. Nesta altura, o apoio era caracterizado, essencialmente, pelo apoio médico de emergência, embora houvesse uma componente de apoio social, maioritariamente caracterizada pelo assistencialismo. Conquanto, formalmente, segundo se apurou, o conceito só aparecerá na década de 80 do século XX, em França, com a criação do SAMU SOCIAL, por Xavier Emmanuelli.

Em Portugal, a concepção, em si, surdiu formalmente, a nível político, no XI Governo Constitucional (1986), que através do Despacho de 12 Abril de 1988 do Ministério do Emprego e da Segurança Social, criaram o Serviço de Emergência da Santa Casa da Misericórdia (SES) e os Gabinetes de Atendimento de Emergência nos (*então*) Serviços Locais da Segurança Social. Posteriormente, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 91/2001 e do PNAI 2001-2003, foi criada a LNES-144.

Acrescenta-se que, relativamente à noção e definição de emergência, estas para além de se alterarem ao longo do tempo são ainda significativamente diferentes, nos vários serviços que foram alvo de entrevista. A título de exemplo, refere-se a Caritas Diocesana (CD), que conceptualiza a emergência como “*a resposta rápida a qualquer pedido do apoio, relegando, assim, para um segundo plano o aspecto inesperado e agudo da situação, focando-se mais na vertente humana e relacional do processo de apoio*”. Na óptica da CD, o apoio deve ser

incondicional, tal como tradicionalmente era defendido na área da ES⁸⁸. Em contrapartida, a LNES-144, o SES e a CVP, enfatizam o perfil agudo das situações e o foco na triagem.

Estes modelos, são bem elucidativos do constatado pela Feantsa (2005), que aponta que “a própria definição de ES não é consensual e os seus limites bastante fluidos e confusos”.

Infere-se que a noção de ES está intrinsecamente ligada ao serviço a que corresponde e tem por base diferentes conceptualizações teóricas, com consequências significativas na forma de intervir.

Apesar desta dispersão, é importante mencionar algumas facetas comuns entre as definições de emergência, que foram identificadas no INEM, na ANPC e na LNES-144: **a)** o surgimento repentino e inesperado da situação; **b)** O facto da pessoa/pessoas envolvidas não terem controlo sobre a situação que estão a experienciar e não possuírem recursos para lidar com a mesma; **c)** a necessidade de intervenção no local de ocorrência e de dar resposta imediata, como forma de salvaguardar a integridade e as necessidades básicas dos envolvidos; **d)** a indispensabilidade da intervenção de emergência se articular com a rede.

É de destacar o facto do conceito específico de ES poder ser encarado como um constructo político, tal como refere o Professor Pedro Hespanha, do Centro de Estudos Sociais, relativamente ao conceito de risco social, “*cuja definição se vai adaptando ao contexto político, social e cultural que se está a viver em determinado momento*”.

2. A Emergência Social na prática – Questões Sincrónicas

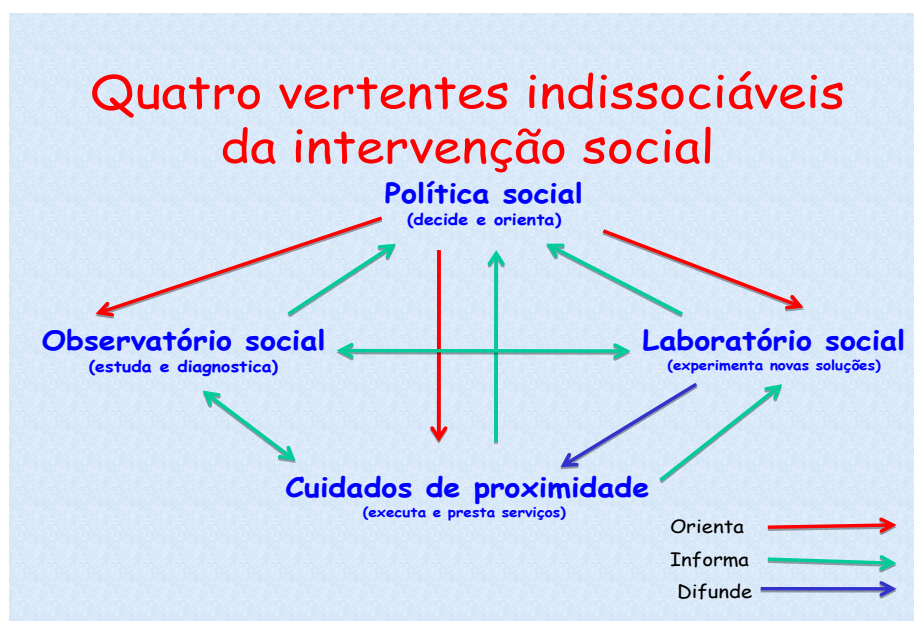
Recorda-se, tal como indicado no capítulo II, que se tem proposto classificar as acções de intervenção social em quatro grupos diferenciados (Carmo, 2007), pelo que tentar-se-á responder às questões sincrónicas utilizando este modelo de análise.

- ✚ Actividades que envolvam a prestação de **serviços de proximidade**, tendencialmente personalizados, por vezes com elevado nível de especialização técnica;
- ✚ Práticas de natureza geral e abstrata, não personalizadas, orientadas para a defesa dos direitos humanos e para o desenvolvimento, e concretizadas em **políticas públicas**;
- ✚ Experimentação de acções e políticas inovadoras, através de **laboratórios sociais**;

⁸⁸ O apoio só não será prestado se no momento em que é formalizado o pedido não houver resposta para a situação ou se a estratégia fizer parte do processo de responsabilização dos utentes.

- ✚ Exercícios de **observatório social**, destinados a identificar, caracterizar e diagnosticar problemas sociais e a criar uma massa crítica de conhecimentos que permita preveni-los e resolvê-los;

Figura 34: Vertentes da Intervenção Social (Fonte: Carmo, 2011: 43)



2.1. Emergência Social e Serviços de Proximidade

Tal como já foi previamente enunciado, o trabalho em emergência (tanto na área médica e da protecção civil, como na área social) é tipicamente uma intervenção de proximidade – proximidade relativamente aos cidadãos e proximidade relativa à rede de apoio/parceiros, pelo que se torna interessante perceber os modelos de intervenção nesta área.

2.1.1. Proximidade relativa aos cidadãos

O primeiro serviço formal de ES em França – SAMU Social, distinguiu-se pelos seus terminais no terreno. Essa realidade está também presente, nas várias entidades que foram alvo de entrevista no âmbito desta investigação, na medida em que os serviços descentrados arrogam-se (em todas elas) um papel de grande relevância na intervenção em emergência. Inclusive, terá mesmo sido referido pela ANPC, que nessa entidade subsiste o princípio da subsidiariedade, que determina que “o subsistema de protecção civil de nível superior só deve intervir se e na medida em que os objectivos da protecção civil não possam ser alcançados pelo subsistema de protecção civil imediatamente inferior”.

No que toca à LNES-144, presencia-se a existência de dois procedimentos fulcrais, que vêm reforçar a sua proximidade à sociedade:

- ✚ Permitiu uma acessibilidade universal ao serviço, na medida em que se tratava de linha telefónica gratuita;
- ✚ Possibilitou, através da implementação de equipas em todos os distritos, ir ao encontro dos indivíduos em situação de perigo, reforçando a saída da intervenção social do âmbito dos gabinetes.

2.1.2. Proximidade relativa à rede

No que concerne ao **trabalho em rede** e parceria, convencionou-se ter em consideração alguns dados que foram objecto de aprofundamento por parte desta investigação.

Aquando da criação da LNES-144, em 2001, o SES da SCML já tinha, a 17 de Outubro de 1988, elaborado uma orientação relativa à avaliação desse mesmo serviço e que reclamava a atenção para determinadas particularidades importantes num serviço de ES:

“Parece-nos necessária a existência de um serviço aberto 24/24 horas, mas ter-se-á que encontrar uma alternativa mais económica, visto que, em termos de custos, parece-nos bastante elevados em relação à eficácia do serviço”. Mais concretamente, é referido nesse documento (SCML, Outubro 1988):

- Fraca utilização por parte dos utentes, principalmente no período nocturno;
- Só 50% das situações que aparecem é que são consideradas urgentes. Nas restantes situações parece até ser contraproducente o atendimento, por ser contrário à orientação das zonas onde são conhecidos.

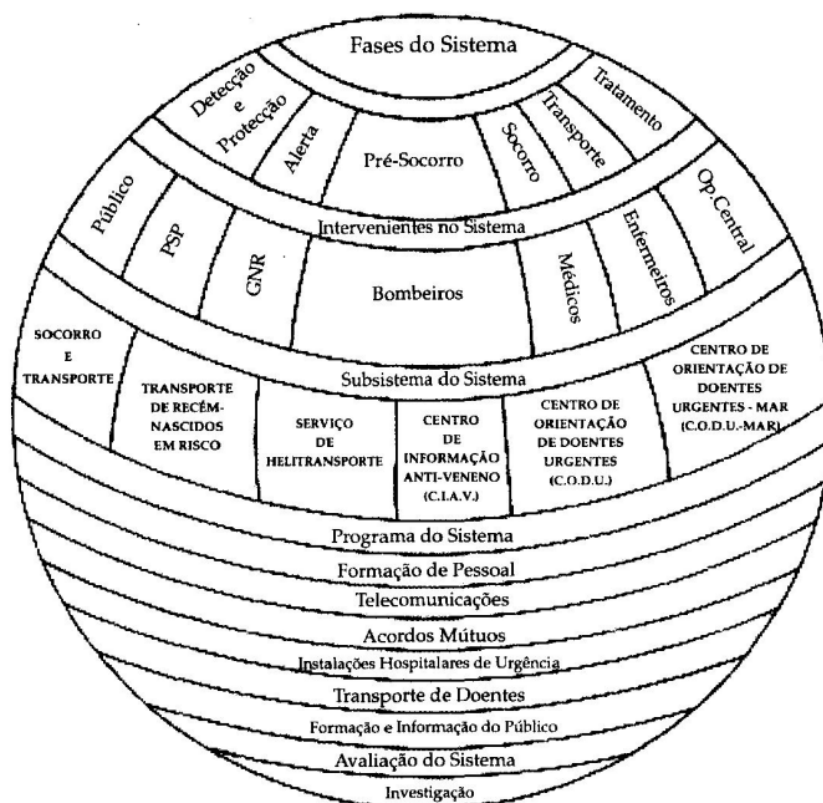
É alvitrada a “alteração do acordo com o Albergue nocturno, de forma que este possa acolher as situações de emergência, a qualquer hora e fora do horário habitual” (SCML, 1988). Desta forma, e numa primeira apreciação, considera-se que, aquando da criação da LNES-144, poderia ter sido enfatizada uma maior articulação entre o serviço de Emergência Social da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SES) e a LNES-144, o que poderia, eventualmente, ter contribuído para promover uma organização do serviço, que fosse mais ao encontro da realidade. Inversamente, pelo que foi constatado nas entrevistas de campo, parece que esta parca partilha não se terá restringido à fase inicial do processo. Adianta-se, que estas duas entidades, que trabalham na área da ES, (e que se constituem como uma referência neste domínio), não partilham, de forma formal e continuada, informação que poderia ser útil à melhoria da intervenção neste campo. Este fenómeno torna-se ainda mais significativo se tivermos em conta que se trata de duas entidades tuteladas pelo mesmo Ministério - MSSS e cujos principais representantes são igualmente nomeados pelo governo.

2.1.3. Modelos e Procedimentos em Emergência Social

Outra consideração a ser tida em conta, tem a ver com as diferenças significativas entre o grau de diferenciação da emergência médica e da ES, ou seja, a criação do Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) e do Sistema Integrado de Emergência Médica (SIEM), em 1981,

possibilitou uma alta diferenciação relativa às fases, intervenientes e programas, tal como se pode corroborar na figura que se segue.

Figura 35: Fases, intervenientes e programas do SIEM (adaptada de Gonçalves 1988: 15 apud Mateus, 2007: 45)



Nessa figura, presencia-se a ênfase dada à avaliação, à formação e à investigação. Este tipo de organização e diferenciação não foi encontrado, no horizonte deste estudo, ao nível da ES.

Releva-se a importância da ANPC, o INEM e a MSF terem uma forte diferenciação entre o trabalho de planeamento, coordenação e o trabalho operacional, pelo que se poderia supor que seria desejável a ES e a LNES-144, em particular, seguir esse caminho.

Em termos de procedimentos, a emergência médica, em Portugal, actua segundo o modelo “**Play and Run**” (anexo 19) e o CAPIC trabalha segundo o Modelo de Avaliação e Intervenção em Crise de Albert Roberts (2005). Também se afere que no CAPIC existem, desde Março 2012, fluxos de triagem⁸⁹ padronizados que permitem standardizar a avaliação e a intervenção. Subsiste uma preocupação com a avaliação da acessibilidade ao serviço e a investigação, já que a equipa é incentivada a produzir pelo menos um artigo/ano. Existem reuniões mensais a

⁸⁹ Estes fluxos de triagem são sequenciais, mas não unidireccionados.

nível nacional (por vídeo conferência) e reuniões sem periodicidade definida, nas várias delegações distritais. Não obstante, as equipas reúnem diariamente, para debater os casos dos respectivos turnos. Na ANPC há reuniões/briefings diários, dos quais são emanadas orientações específicas, que são divulgadas a nível nacional e ainda reuniões/briefings semanais com os distritos, dos quais também procedem orientações concretas. Os MSF reúnem mesmo diariamente para discussão de casos.

Inversamente, no caso da LNES-144, um dos aparentes constrangimentos detectado está relacionado, precisamente, com a inexistência desse espaço de diálogo formal entre os diferentes técnicos e equipas intervenientes no processo. Logo, o facto de não serem agendadas reuniões regulares⁹⁰, com a equipa técnica e ainda com as equipas dos distritos e os interlocutores dos centros distritais e destas reuniões, quando ocorrem, não saírem orientações concretas a serem cumpridas por todos os intervenientes, poderá ser considerada uma franca limitação à corrente actuação da LNES-144. Esse episódio manifestar-se-á no descontentamento demonstrado informalmente por grande parte da Equipa Central de Emergência (ECE), aquando das observações de campo.

Daqui ressaltam-se algumas contendas: **Como é que os técnicos da LNES-144 e de outros serviços na área da emergência social, podem legitimar a sua acção? Como saber se a decisão tomada foi a adequada?** Tal como Soulet (2009) cita: “ressalva-se a importância dos espaços de comunicação e reflexão, que se apresentam como modalidades de confirmação da relatividade dos actos – Os intervenientes impõem-se como recursos capitais para a justificação da acção”.

Destaca-se a importância de criar grupos de trabalho que, a partir de casos concretos, efectuem propostas para melhorar os procedimentos, focando o processo de trabalho na análise, reflexão e observação, de forma a modificar as práticas de forma formal, reflectida e intencional.

2.2. Emergência Social e Políticas Públicas

*“No Sudão, onde morrem crianças devido à má nutrição, não existe o conceito de ES”.
(MSF).*

Parece consensual que se há área onde a função política deve actuar é ao nível das necessidades básicas dos cidadãos e isso acontece mesmo que o conceito de ES não esteja

⁹⁰ Durante os primeiros anos do serviço eram agendadas reuniões mensais, enquanto nos últimos quatro anos, em média, existem entre três a quatro reuniões por ano. Realça-se que a única reunião entre a coordenação e as várias equipas que compõem a LNES-144, terá ocorrido em 2008.

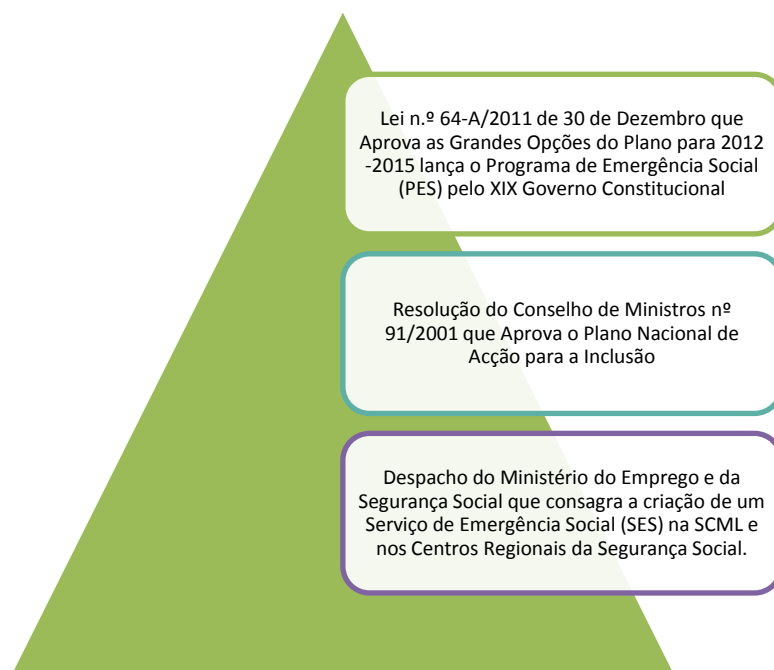
operacionalizado. Tal como se viu anteriormente, o apoio de emergência surgiu muito antes da criação do próprio conceito.

Assemelha-se igualmente importante, que na compreensão de uma dada profissão ou de uma dada actividade a nível social, a definição de um problema constitui uma contribuição, para a sua capacitação (Costa, 1998: 35). Como tal, uma questão que se destaca ao nível das políticas públicas, é o papel de determinado serviço na introdução de alterações ao quadro normativo e o próprio papel da coordenação.

2.2.1. Emergência Social e o quadro normativo

Contrariamente ao que acontece na emergência médica, onde foi consumado um longo e exaustivo trabalho de produção de legislação de suporte (anexo 20), a ES, e em particular a LNES-144, ainda não terá desempenhado um papel relevante na produção de um quadro normativo neste campo, tal como se pode verificar no figura seguinte:

Figura 36: Legislação de suporte ao trabalho em emergência social



De facto, já em 1922 Mary Van Kleeck defendia que os trabalhadores sociais deveriam de estar envolvidos na acção legislativa (Núncio, 2010: 60), pelo que se compreende que a LNES-144, até ao momento, o único serviço público telefónico a trabalhar na área da ES, no contexto de todo o território nacional, poderia ter um papel importante a desempenhar a este nível. Conforme constatado, corrobora-se que para além da ES ter produzido/influenciado menos o quadro normativo do que a área médica e da saúde, também se realça que, em termos de LNES-144, apenas houve a Resolução de Conselho de Ministros 91/2001 que aprovou o Plano Nacional de Acção para a Inclusão e consequentemente a criação da LNES-144. Avulta, que o próprio

Programa de Emergência Social (PES), referido na Lei nº 64-A/2011, não se articulou, até ao momento, com a LNES-144.

Manifesta-se a necessidade do trabalho da LNES-144 se operacionalizar em termos de legislação. Tal, poderia permitir uma articulação efectiva entre este serviço e as políticas públicas na área da ES, bem como uma uniformização de critérios.

2.2.2. Emergência Social e Coordenação

Tal como foi referido nas entrevistas com as várias entidades, é vital a definição de um órgão coordenador. Se tomarmos como exemplo a emergência médica, verifica-se que a partir de 1975, o então Sistema Nacional de Ambulâncias (SNA) passa a ser o órgão coordenador das diversas entidades que, no momento, trabalhavam na emergência médica, passando as directivas a constar de legislação apropriada.

No que respeita à ANPC, esta actua segundo o princípio da coordenação, que exprime “a necessidade de assegurar, sob orientação do Governo, a articulação entre a definição e a execução das políticas nacionais, regionais, distritais e municipais de protecção civil” e o princípio da unidade de comando, que determina que “todos os agentes actuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respectiva dependência hierárquica e funcional”.

Quanto à ES, verifica-se que existem várias entidades a trabalhar na área (LNES-144, SCML, CVP, Caritas...), assistindo-se também a um movimento recente de criação de associações/entidades/serviços e linhas telefónicas com a designação de ES. Conquanto, observa-se a inexistência de consenso quando ao âmbito e funções desse trabalho nessas várias entidades. As mesmas trabalham, aparentemente, de forma independente, autónoma e sem que exista um centro de coordenação formal que possa articular o diverso trabalho que aí é desenvolvido. De facto, verifica-se que desde o vocabulário que é utilizado, as definições subjacentes, os procedimentos, formas de avaliação e de intervenção, não foi encontrada, no âmbito deste trabalho, nenhuma ponte entre as diferentes entidades. Individualmente é incontestável a pertinência que cada um destes serviços tem ao nível da intervenção social e da ES, mas parecem trabalhar “de costas viradas” não possibilitando uma efectiva articulação, pelo que esta é, muitas vezes, feita de forma informal, pontual e deficitária. Por exemplo, os próprios gabinetes de atendimento de emergência, existentes nalguns Serviços Locais da Segurança Social, não se articulam formalmente com a própria LNES-144, embora pertencendo à mesma entidade – ISS, I.P.

Portanto, a coordenação nacional reveste-se de particular relevo no caso da LNES-144, na medida em que este serviço também não apresentará, a nível interno, estabilidade em termos de direcção.

Dito de outra forma, parece que uma entidade que poderia ter o papel de coordenar a ES em Portugal como um sistema integrado, não tem possuído, até ao momento, capacidades de o fazer devido elevado grau de rotatividade existente nas chefias, que são nomeadas para o cargo. Este fenómeno é ainda mais empolado quando se trata de chefias que nem sempre apresentam experiência na área da ES e que algumas vezes têm ainda a seu cargo outras unidades que dirigem.

Pertence aqui lembrar, de acordo com o mencionado no capítulo I, que o modelo burocrático e o modelo actual de Estado, organizado em Ministérios, acarretam uma fragmentação grande do Estado que acaba por, muitas vezes, gerar políticas públicas nem sempre integradas e que por vezes desconsideram os múltiplos papéis de cada cidadão.

2.2.3. Emergência Social - Uma resposta política eficaz para lidar com problemas estruturais?

Nesta matéria, é interessante incidir sobre o imaginário político, muitas vezes defensor da actuação em emergência e os efeitos reais deste tipo de intervenção junto dos utentes e da sociedade. Perante uma coesão política e económica defensora da ES, e que se torna bem visível no actual contexto Português, com a introdução do Plano de Emergência Social (PES), seria importante divisar se a ES não estará a ser instrumentalizada para proveito do Estado, mantendo as pessoas, em situação de exclusão social, não resolvendo a sua situação. Ou seja, a pergunta que se poderá colocar (Laidi, 1998 e Tuleu, 2011) é: **do ponto de vista político, um problema estrutural como a pobreza e a exclusão social pode ser considerado emergência?**

A este respeito, a Coordenação do SAUL, elabora ofício, a 03 de Maio de 1988, chamando a atenção para *“o risco que se corre de um serviço (de ES) ser procurado durante a noite por aqueles que não obtiveram resposta durante o dia e com problemas que não são propriamente urgentes, que será aquilo que acontece também com os serviços de saúde e os bancos de urgência dos hospitais”*.

Uma outra questão deve ser aqui alvo de ponderação: ***“ao contrário da emergência médica, do trabalho dos bombeiros, da protecção civil e de outras entidades, que actuam em situações de emergência, a ES não age somente em situações imprevistas, inesperadas e acidentais e por outro lado nem sempre se trata de situações cuja intervenção seja rápida”***

(Damon, 2001). Passa-se a expor um texto de Emmanuelli (2009) que explana, de forma muito clara, a complexidade e o tempo que pode levar a intervenção junto da população sem-abrigo:

*“Après ces années passées auprès des détenus, à tenter d’alerter en vain les autorités sanitaires sur la nature des pathologies que je rencontrais, à élaborer, peu à peu, un savoir sur le syndrome de l’exclusion, je décidai d’exercer à L’hôpital de Nanterre que à l’époque était une survivance du XIX^{ème} siècle, un dépôt de mendicité (...) C’est là que j’examine pour la première fois le corps...**Comment décrire de manière exacte ce que je vois (...): des ulcères gigantesques, des plaies d’une profondeur inimaginable, envahies par des vers, des chaussettes incrustées dans la peau, les effets d’une malnutrition dont on ne pensait pas qu’elle pouvait sévir dans notre pays...Lors des consultations, j’entends des souffles, les bruits cavernaux de la tuberculose, je diagnostique des maladies vénériennes, dont je connaissais l’existence que dans des livres d’histoire de la médecine (...) Mais le souvenir le plus fort rest sans doute le silence, l’absence de toute plainte (...) la manque de parole.** (...) Le code du temps est le premier à disparaître et le dernier à pouvoir être récupéré” (Emmanuelli & Malabou, 2009: 66 a 69)*

Emmanuelli (2009: 31 e 32), uma das principais referências na área da ES, a nível europeu, terá colocado a seguinte questão: **“será que a ES existe mesmo? As pessoas que se encontram socialmente excluídas pedem efectivamente ajuda?”**. No capítulo VI é referido que os sem-abrigo, pessoas em situação de grande exclusão social, não são o típico alvo de apoio por parte da LNES-144 e de outros serviços de emergência⁹¹. Consequentemente, poder-se-á colocar a pergunta se aquela população que esteve na base do surgimento da ES e que se encontra em maior factor de exclusão, será aquela que é visada por este tipo de serviços.

Presume-se, que seja importante aludir que para a CD, que privilegia uma intervenção incondicional a qualquer pessoa em situação de pobreza ou exclusão social, o trabalho desenvolvido na LNES-144 não faz grande sentido, já que o *“seu âmbito de actuação é demasiado limitado e a sua triagem com demasiados critérios restritivos e pouco articulados com a realidade social na prática, que lida com problemas estruturais”*. Terá ainda sido referido por essa mesma entidade que *a LNES-144 não será necessária para os utentes, pois estes dirigem-se, por si próprios, aos serviços*.

Nesta acepção, o apoio de emergência não poderia ser encarado como uma falha da própria sociedade em resolver o problema estrutural da pobreza e da exclusão social? **O facto de os governos prosseguirem políticas baseadas na emergência, não estará a induzir uma política de sobrevivência? E isso não fragilizará a legitimidade do Estado para resolver os problemas da pobreza e da exclusão social?** Tal como defende Damon (2001) **“não se pode evitar um certo cepticismo quanto ao próprio conceito de ES, na medida em que será, no**

⁹¹ A 3 de Maio de 1988, a Coordenação do SAUL elabora ofício propondo que *“não devem ser consideradas como emergência as situações de marginalidade crónica, que deverão ser objecto de projectos de intervenção específicos”*.

mínimo estranho falar de emergência para descrever e caracterizar fenómenos recorrentes e estruturais”.

2.2.4. Emergência Social – Uma forma de ocultar disfuncionamentos no modelo social?

Seria relevante cogitar se a ES, ao invés de ajudar, não estará a ser usada para escamotear as deficiências e as insuficiências do actual modelo social. Parece ser evidente, ao longo desta investigação, que a ES é alvo de fortes críticas pois, muitas vezes, é encarada como um obstáculo à implementação de soluções políticas e sociais de longo prazo, enfatizando apenas a faceta mais remediativa. Interessa aqui lembrar uma frase dita no âmbito da entrevista com o técnico do INEM: *“eu diria que toda a nossa intervenção é essencialmente preventiva”*. É pois, interessante aferir como os trabalhadores na área da emergência podem perspectivar uma intervenção preventiva e desenvolvimental e não apenas remediativa, como à primeira vista pode afigurar-se.

Laidi (1998), relata que no âmbito da ES *“tenta-se responder aos desafios da emergência com soluções urgentes”*. No capítulo referente à intervenção social é narrado que a intervenção que visa a satisfação das necessidades básicas *“tem vindo desde há muito a ser posta em causa, uma vez que cria uma relação de dependência nos sistemas clientes, não só não tendo qualquer eficácia na sustentabilidade da resolução dos problemas sociais, mas também é-lhe reconhecido o efeito pernicioso de eternizar situações de exploração socioeconómica”* (Carmo, 2010: 112). Seria, então de valorar até que ponto a ES se constitui como uma forma de agilizar processos de apoio, ou pelo contrário, de contribuir para a complexidade dos mesmos. Este fenómeno, que Laidi (1998) apelida de entrave à implementação a longo prazo.

De acordo com o entrevistado da CD, *“o apoio de ES visa suprimir e atenuar as necessidades básicas de acolhimento, alimentação, higiene – mas não ajudará efectivamente as pessoas em situação de pobreza e exclusão social a (re) conquistarem um lugar na sociedade e a autonomizarem-se”*. É assim, considerada por muitos, como uma intervenção que se centra apenas nos efeitos e nas consequências mais visíveis, mas que não incidirá sobre as causas.

Se pensarmos na problemática da pobreza e da exclusão social (as bases do surgimento da ES), uma intervenção nesta área deveria, em certo sentido, *“ser medida pela sua capacidade de, a certa altura, se tornar desnecessária”* (Costa, 1998: 51 a 54). Ora, na ES as situações que, muitas vezes, surgem *“são situações crónicas e já acompanhadas e apoiadas a nível local”*⁹².

⁹² Dados da entrevista ao técnico da LNES-144 que vai no mesmo sentido da informação dada pela SCML, pela CD e também pela CVP.

A ES poderá estar a contribuir para escamotear os problemas das pessoas? Estará a encobrir soluções verdadeiramente eficazes e duráveis? Qual é, assim, o papel da ES no combate à pobreza e à exclusão social?

Pensa-se que, de uma forma geral, a intervenção em emergência social deveria ser repensada e ajudar mesmo a reinventar a intervenção a nível social e as próprias políticas públicas, de forma mais abrangente. De qualquer forma, algo parece fazer sentido: independentemente da ES se consolidar como uma forma de intervenção válida e efectiva a nível social ou estar ela própria a induzir uma política de sobrevivência, o facto é que **“as pessoas têm fome é agora”**!⁹³

2.3.A LNES-144 e a acção de Laboratório Social

Tenta-se, aqui reflectir sobre a questão: ***será que a LNES-144 terá deixado uma marca de forma a poder constituir-se como uma referência para práticas futuras na área da ES?***

Pode afirmar-se que as iniciativas de laboratório social têm, na sua essência, o intuito de operacionalizar serviços inovadores, pelo que se podem assumir como laboratórios para a experimentação de práticas e de políticas reformadoras.

No caso da LNES-144, esta constituiu-se uma experiência inovadora por várias razões:

- ✚ Permitiu uma acessibilidade universal ao serviço, na medida em que se tratava de linha telefónica gratuita, permitindo e promovendo uma maior proximidade com os cidadãos;
- ✚ Organizou-se como um serviço de âmbito nacional, abrangendo todos os segmentos geográficos do país, incluindo regiões autónomas;
- ✚ Foi criado como um serviço ininterrupto, contínuo, o que permitia o contacto dos cidadãos com o serviço em qualquer dia e a qualquer hora;
- ✚ Apesar de ser uma linha telefónica, esta possuía terminais no terreno que forneciam (e fornecem) uma resposta imediata;
- ✚ Operacionalizou o conceito de ES como uma concepção próxima da emergência médica, colocando a ênfase, não no apoio incondicional, mas na redução do risco.

Do ponto de vista Europeu, também se atesta que a experiência foi inovadora, já que através do 1º Encontro Europeu de Linhas Telefónicas de ES, ocorrido em 2003 (o qual será alvo de aprofundamento posterior), verificou-se que a LNES-144 era o único serviço que condensava em si o ser de âmbito nacional, o possuir equipas em todo o terreno e a prestação de resposta imediata. No Reino Unido, a linha telefónica de ES “*Shelter Line*” instituiu-se, na sua essência,

93 Transcrição literal da entrevista com MSF.

como uma linha informativa e em França, o “115” é de âmbito nacional, mas opera por departamentos, sendo um sistema heterogéneo e desigual consoante os gestores das diversas zonas geográficas.

Sobreleva-se os conceitos-chave quando se fala dos aspectos inovadores da LNES-144: a) proximidade relativa aos cidadãos; b) funcionamento contínuo e c) prestação de resposta imediata no terreno.⁹⁴ Cumpre-se, então, que com a criação da LNES-144 se implementaram diversos procedimentos únicos a nível nacional e Europeu, no combate à pobreza e à exclusão social, tornando mais premente a reflexão sobre o trabalho deste serviço no âmbito da ES.

2.4.A LNES-144 e a acção de Observatório Social

Será que a LNES-144 permitiu a criação de uma massa crítica de conhecimentos que permite caracterizar e diagnosticar o fenómeno da ES em Portugal?

Um Observatório pode ser encarado como um dispositivo, como um sistema de gestão de informação, dirigido aos agentes sociais com responsabilidade a nível estratégico, executivo e operacional de forma a promover:

- ✚ Eficácia do serviço;
- ✚ Recolha de informação sobre o objecto de estudo/intervenção;
- ✚ Elementos de suporte ao planeamento, avaliação e acompanhamento da intervenção;
- ✚ A visualização dos próprios contextos sociais;
- ✚ Uma base de dados estruturada com dados de natureza diferente (qualitativos e quantitativos).

Para se ponderar sobre estas várias vertentes, passa-se a expor uma situação sinalizada à LNES-144 em Julho de 2012 e que terá sido alvo de apoio por parte deste serviço.

⁹⁴ Até esse momento, em Portugal, apenas tinha existido o Serviço de Acolhimento Unificado/Único de Lisboa (SAUL) e o Serviço de Emergência Social (SES), da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Contudo, tal como o próprio nome indica, estes serviços estavam localizados em Lisboa e apenas respondiam a situações de ES nessa cidade, sendo, por isso, o seu âmbito bastante restrito. Por outro lado também não possuíam o serviço de triagem por telefone formalmente implantado, tendo os utentes que se deslocar ao local de atendimento. No mesmo sentido funcionavam os recém criados atendimentos de emergência ao nível dos Serviços Locais da Segurança Social.

PSP contacta a sinalizar situação de menor de três anos de idade encontrado em situação de negligência e com sinais de maus tratos físicos por parte dos progenitores, ambos toxicodependentes. Na altura, a PSP terá encontrado o menor à procura de comida entre animais mortos, na casa abandonada onde o agregado familiar pernoitava. A criança não fala e apresenta medo intenso relativamente aos adultos. Após avaliação médica, verifica-se que apresenta sinais de maus tratos físicos recentes e deformações corporais devido a maus tratos infligidos há mais tempo. Contactado o Procurador de Turno, este terá dado indicação para se efectuar a retirada imediata do menor à família, ao abrigo do artigo 91 da Lei de Protecção de Crianças e Jovens. PSP teria, então contactado a CPCJ da área, que supostamente acompanhava a situação do menor desde o seu nascimento. CPCJ terá informado a PSP que a situação carecia de uma avaliação mais aprofundada recusando-se a efectuar a retirada imediata da criança aos progenitores.

Caso 2: A LNES-144 como observatório da rede

No exemplo supra mencionado pode perceber-se que, como serviço de primeira linha e de âmbito nacional, a LNES-144 possui dados importantes sobre a ES, sobre a intervenção social, sobre a rede, etc., em todo o território Português. Esta informação, poderia servir de base para o planeamento estratégico ao nível da intervenção social e para a formulação das próprias políticas públicas.

Sobressai que a vertente de observatório social, para além de ter um papel significativo na recolha de dados sobre determinada realidade, exige também o desenvolvimento de um conjunto de actividades, designadamente no âmbito da formação, da produção e difusão de instrumentos e documentos técnicos e ainda de divulgação junto dos *media* e da população em geral, os quais constituem, no decurso desta pesquisa, pontos que também foram alvo de cogitação.

2.4.1. Formação

No que toca à formação, os técnicos da LNES-144 (seja ao nível da EPL, da ECE e das EDE) só receberam formação global em emergência no início do desempenho das suas funções. Tal verifica-se também nas restantes entidades que actuam na área social, na medida em que não foram identificados, no âmbito deste estudo, planos de formação concretos, sistemáticos e contínuos. A LNES-144 também não possui, até ao momento, um canal, para dar formação na área da ES a entidades externas ou mesmo a nível interno, podendo pois, contribuir para a escassez de informação sobre a actuação em ES. Este fenómeno também se diferencia de forma significativa do INEM que já terá elaborado programas específicos e especializados de formação para os diferentes intervenientes no processo.

Singulariza-se que até ao momento houve um estágio profissional concretizado na LNES-144.

2.4.2. Produção e Difusão de instrumentos e documentos técnicos

Ao longo da existência do serviço, têm vindo a ser elaborados guiões de pré-diagnóstico, manuais de procedimentos, e dossiers internos, os quais têm sofrido sucessivas alterações e aperfeiçoamentos, tendo em conta a prática e a experiência profissional. Este procedimento parece permitir obter ganhos para o serviço, para os técnicos e para os utentes. Contudo verifica-se que alguns desses manuais não foram alvo de validação superior (ex: manual de procedimentos da ECE) e outros ainda não são implementados, de forma homogênea, por todos os elementos da equipa. Também se confere que, ao nível do terreno, os procedimentos são diferenciados tendo em conta os diferentes distritos, a forma como os próprios Serviços Locais da Segurança Social actuam e ainda a forma como as equipas da CVP estão implantadas no terreno e se articulam na zona.

A produção existente relativa aos instrumentos de avaliação/triagem/procedimentos também não é divulgada/partilhada junto da Unidade onde a LNES-144 se insere, nem no Departamento de Desenvolvimento Social e Programas (DDSP), de que faz parte, dificultando a interacção entre os técnicos do serviço e as restantes unidades orgânicas. Neste ponto, cabe exaltar que a LNES-144 não é chamada a comparecer nas reuniões de equipa e trabalho da Unidade de Qualificação de Famílias e Territórios (UQFT), onde se encontram técnicos a trabalhar áreas que são abrangidas por este serviço, nomeadamente sem-abrigo, violência doméstica, tráfico humano, etc. Por outro lado, esta articulação praticamente inexistente a nível interno, também se manifesta a nível externo já que a LNES-144 não é chamada a articular com outras entidades de forma formal.

2.4.3. Divulgação junto dos media e da sociedade

Um outro meio de perceber se a LNES-144 deixou algum rasto na consciência da população portuguesa, é analisar a sua divulgação junto dos *media* e da sociedade em geral. Com efeito, como indica Carmo (2008:271), a informação pode morrer no silêncio dos gabinetes técnicos e políticos ou, pelo contrário, ser replicada pelos diferentes meios de comunicação social de modo a alcançar os diversos segmentos da opinião pública.

Nesta secção, assenta dizer que a divulgação da LNES-144 se efectuou, particularmente, na fase de criação do serviço. Nessa altura o projecto teve uma grande visibilidade em termos dos *media* (TV, jornais e revistas), junto dos principais parceiros (PSP, GNR, hospitais, unidades de saúde, autarquias, gabinetes e entidades de apoio às vítimas, etc.), sendo que essa difusão processou-se, essencialmente, através de sensibilização directa dessas entidades no processo de criação da LNES-144 e ainda através de posters distribuídos em larga escala a nível nacional.

A partir de 2008, essa divulgação para além de ser realizada junto dos *media*, também se operou ao nível da cedência de suportes informáticos (Aplicação LNES-144) a outras entidades parceiras, nomeadamente à CVP.

Porém, no geral, verifica-se uma parca ou mesmo inexistente divulgação do trabalho da LNES-144 e das pessoas apoiadas. Relativamente ao segmento da sociedade e dos cidadãos em geral, verifica-se, ainda, um forte desconhecimento do serviço e do papel que ele desempenha.

Em termos de divulgação junto dos *media* é de reportar:

- ✚ O site da Segurança Social dispõe de informação sobre a LNES-144, mas esta não é fácil acesso;
- ✚ Na sua página, a LNES-144 faz referência a várias entidades com quem articula. No entanto esses parceiros (formais e informais) nem sempre fazem referência ao trabalho da LNES-144 nas suas páginas de internet. É exemplo claro: a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV), entidade que de forma reiterada e sistemática solicita acolhimento para as vítimas de violência à LNES-144, a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana, o Serviço Nacional de Protecção Civil, o Instituto Nacional de Emergência Médica e a própria Santa Casa da Misericórdia;
- ✚ No site da CVP, uma das entidades parceiras da LNES-144, a publicidade e informação relativa à LNES-144 não é totalmente clara, podendo o leitor menos informado entender este serviço, como pertencendo às várias delegações da CVP. Não se percebe de imediato que é um serviço público pertencente ao ISS, I.P. Este aspecto, reveste-se de particular importância, se tivermos em conta que as viaturas e os técnicos que se deslocam às situações também pertencem à CVP e que, na maior parte dos casos, os utentes ficam com a ideia de estar a receber apoio por parte da CVP e não do Estado;
- ✚ No que concerne à Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG) precisa-se, tal como já foi referido anteriormente, que a LNES-144 atende as chamadas do Serviço de Informação às Vítimas de Violência Doméstica (SIVVD), após o horário de expediente. No entanto, nas várias campanhas contra a violência doméstica levadas a cabo pela CIG, assiste-se a que, em algumas, o número 144 não é mencionado⁹⁵. Noutras situações, o nº 144 é mencionado, mas, mais uma vez, também não é perceptível que se trata de um serviço público assegurado pelo ISS, I.P.

⁹⁵ Em 2009 Portugal associou-se à Campanha "Maltrato Zero", promovida pela Secretaria-Geral Ibero-Americana. A campanha esteve presente em simultâneo nos 22 países ibero-americanos, não se tendo feito referência à LNES-144.

Se, tal como já foi afirmado no capítulo I, hoje no Estado se enfatiza um modelo de gestão, paralelamente àquilo que acontece no sector privado, percebe-se, então, que esta vertente relativa à divulgação do trabalho da LNES-144, elege-se como da maior relevância para se perceber o papel fulcral dos serviços públicos em Portugal e colmatar a imagem negativa, que muitos desses serviços, continuam a ter junto da sociedade em geral⁹⁶.

“A Segurança social não faz um melhor trabalho junto da população e só ajuda quem os ameaça, principalmente os ciganos” Luísa, 29 anos, Bairro Cruz Picada – Évora apud MTS (2000: 48)

2.4.4. Encontros temáticos

Ressalva-se a importância da organização do **1º Encontro Europeu de Linhas Telefónicas de ES**, em 2003, encontro este (já referenciado anteriormente) que ocorreu em Lisboa, financiado pela comissão Europeia e em que estiveram presentes:

- ✚ O Instituto de Segurança Social (ISS, I.P.) e a LNES-144, de Portugal;
- ✚ A Organização Não Governamental SHELTER e a Shelter Line, do Reino Unido;
- ✚ A Federação Nacional de Associações de Acolhimento e de Reinserção Social (FNARS) e a Linha 115, de França,

Como resultado deste encontro foi elaborado um documento síntese (anexo 21), do qual se sublinham alguns dados pertinentes:

- ✚ As três linhas de ES apresentam volume considerável de chamadas⁹⁷ (3.615, 4.500 e 105.000 chamadas/mês em média para LNES-144, Shelter Line e 115, respectivamente), o que poderá indiciar que estas linhas dão resposta a necessidades amplamente difundidas;
- ✚ As principais solicitações, são pedidos directos de acolhimento (50% Portugal, 57% no Reino Unido e 71% em França), o que enfatiza a importância do acolhimento como resposta às situações de emergência social.

⁹⁶ Utentes que foram apoiados pela LNES-144 e que voltam a contactar o serviço como se se tratasse de um serviço da APAV ou da CVP.

⁹⁷ Dados de 2003.

Síntese do Capítulo

- ✓ A LNES-144 constitui-se como um serviço de referência na área da ES, sendo inovador não só em termos nacionais, mas também em termos Europeus, constituindo-se um importante serviço com funções de laboratório social;
- ✓ Identificam-se importantes lacunas, em termos do trabalho da LNES-144, como observatório social e como dinamizador de políticas públicas na área da ES, não estando a funcionar este serviço com um verdadeiro sistema de gestão de informação nem tendo responsabilidade ao nível estratégico, o que poderá, em parte, ser explicado pelo fenómeno, já mencionado, da *“fragmentação da coordenação”*;
- ✓ Concluiu-se, que o apoio telefónico de emergência tem respondido às expectativas de uma população em dificuldade, verificando-se um fluxo de chamadas significativo, sendo que as características do sistema em anonimato e a acessibilidade, disponibilidade e gratuidade podem desempenhar um papel importante neste “sucesso”.

Capítulo VIII

A Urgência de Pensar a Emergência Social

*"A grandeza de uma profissão é talvez, antes de tudo, unir os homens:
Não há senão um verdadeiro luxo e esse é o das relações humanas".*

Saint Exupéry

Na sua última declaração pública, uma semana antes do seu falecimento, em 2004, a Eng^a M^a de Lurdes Pintassilgo⁹⁸, terá afirmado: “*estamos perante a maior crise desde o dia 25 de Abril. São 30 anos e esses 30 anos colocam-nos, neste momento, perante uma crise em que todos somos poucos, para dar um pouquinho daquilo que podemos imaginar que será necessário*”.

“Para centenas de milhões de pessoas em todo o mundo a pobreza tornou-se uma realidade da vida quotidiana. As 500 pessoas mais ricas do mundo possuem juntas uma renda mais elevada do que os 416 milhões de pessoas mais pobres; 2,5 mil milhões de pessoas - representando 40% da população mundial – têm uma quota de apenas 5% na renda mundial, sendo obrigadas a sobreviver com menos de dois dólares americanos por dia. Segundo dados das Nações Unidas, em 2008, o número de pessoas que sofrem fome aumentou em 109 milhões, passando de 854 para 963 milhões e está em risco de ultrapassar o limiar de mil milhões, ainda este ano. Tal como constata o Banco Mundial, em seu relatório “Nadando contra a maré” (World Bank 2009), actualmente, já 94 de 116 países em desenvolvimento, sofrem consideravelmente as consequências da crise, calculando que em apenas um ano, o número de pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza extrema aumentou entre 130 e 155 milhões de pessoas” Brait-Poplowski (2010: 8 a 10).

De facto, apesar dos progressos da Ciência, esta forma de conhecimento dominante, juntamente com os sistemas políticos, têm, aparentemente, mostrado alguma impotência em controlar os efeitos negativos do sistema económico e as consequentes desigualdades a nível social. A ES adquire, assim, um estatuto com alguma relevância, resultado de não estarem a ser asseguradas as condições básicas de sobrevivência a alguns cidadãos. Este aspecto, por si só, deveria forçar a ES a reinventar-se e a reflectir sobre o seu papel e âmbito de acção, bem como a sua articulação com a intervenção social e com as políticas públicas. Este trabalho pretendeu constituir-se como um ponto de partida para esse efeito, salientando-se que a ES poderá servir de motor para repensarmos o próprio mundo/sociedade onde nos inserimos. Como tal, algumas das principais considerações sobre o tema podem ser resumidas nas seguintes considerações:

A Emergência Social ter-se-á implantado formalmente, desde os anos 80 do século XX, como uma forma de intervenção social de combate à pobreza e à exclusão social. No caso Português poderá preconizar-se que a LNES-144 terá deixado uma marca importante, constituindo-se uma referência na intervenção em ES, sendo, relativamente claro, que se trata de um serviço inovador, mesmo quando comparado com outros serviços semelhantes a nível Europeu. Desta forma, pode afirmar-se, com algum conforto, que a LNES-144 assumiu e realizou a sua acção de laboratório social.

Porém, pelo que foi apurado neste estudo, a LNES-144 apesar de possuir uma massa crítica de dados, ainda não estará a desempenhar a sua acção de observatório social, na medida em que

98 Ministra dos Assuntos Sociais do II e III Governos Provisórios e 1ª Ministra do V Governo Constitucional. Foi ainda embaixadora da UNESCO e consultora do Presidente Eanes, fundando o Movimento para o Aprofundamento da Democracia, em 1986. Foi candidata às Presidenciais de 1986.

ainda não é feito o tratamento desses dados, de forma a se poder **caracterizar e diagnosticar o fenómeno da ES em Portugal e a servir de base à estratégia de actuação neste domínio.**

Esta limitação poderá estar relacionada:

- ✚ Fraca consciência do que é a ES e inexistência de estudos e avaliações de eficácia deste tipo de serviços;
- ✚ Falta de formação para os técnicos que trabalham nesta área;
- ✚ Parca contribuição dos técnicos de ES para o quadro normativo;
- ✚ Escassa articulação entre as diferentes entidades que trabalham na área da ES;
- ✚ Pouca relação formal da ES com outros sectores, nomeadamente a saúde.

Emmanuelli (2009: 23) terá afirmado após mais de vinte anos a trabalhar na área da ES: “A ES *tarda a ser reconhecida e é objecto de um desprezo e de uma grave incompreensão*”. Com efeito, uma das principais conclusões relativas a este trabalho é a **falta de informação que existe nesta área, os poucos ou quase inexistentes estudos científicos encontrados e o desconhecimento relativo a este tema, mesmo por parte de quem nele trabalha diariamente e há vários anos.** “O verdadeiro inimigo é sempre um inimigo interior”, disse Freud. Deste modo, pode dizer-se que as próprias limitações da emergência estão intimamente ligadas ao grande desconhecimento sobre esta área, ao papel pouco definido dos técnicos que trabalham neste domínio e também à grande divergência de linguagens, vocabulários e procedimentos que os próprios técnicos usam inter e intra serviços. Nestes moldes, o desconhecido pode ter aberto as portas à invisibilidade da ES em geral e às críticas severas de que o trabalho em ES é alvo. Satisfaz aqui reforçar que **há, sem sombra de dúvida, uma urgência em pensar a ES em Portugal**, pelo que seria útil, numa primeira fase, estabelecer uma consciência sólida sobre o que é a ES e abrir as portas do conhecimento sobre esta área aos técnicos que nela trabalham, aos técnicos em geral que trabalham na área da intervenção social, aos parceiros e ainda à sociedade. Este movimento não se deveria operar por razões tecnocráticas, mas pura e simplesmente, porque é essencial para os utentes e para os próprios técnicos. Neste entendimento, defende-se também a imperiosa necessidade de se efectuar uma monitorização e avaliação do trabalho, que é levado a cabo por este tipo de serviços, já que apenas esse processo poderia (ou não) legitimar e validar este tipo de intervenção. Se pensarmos que a ES terá surgido devido aos poucos recursos existentes no sistema para fazer face a problemas considerados estruturais e pelo facto de os direitos dos cidadãos estarem a ser aplicados de forma deficitária, deve-se, reflectir se de facto a ES estará (ou não) a contribuir para agilizar esses processos.

Um segundo nível, directamente relacionado com aquele já aqui exposto, faz deferência à **falta de formação e programas formativos adequados às necessidades dos técnicos** que

trabalham na área da ES. Paralelamente ao que já acontece noutras entidades, como o INEM, a ANPC e os MSF, seria importante ter formações especializadas para este tipo de intervenção e divulgação constante e contínua do tipo de trabalho que aí é feito. Mas, para isso, era preciso falar-se a mesma linguagem, utilizar-se o mesmo vocabulário e perceber se enquadrámos a intervenção em ES numa lógica de continuidade (inserção) ou de ruptura, tendo em conta a trajectória do indivíduo. Porém, não se defende aqui o caminho da especialização, que muitas vezes, torna os especialistas em ignorantes especializados. Bem pelo contrário, na ES não é suposto ir-se pela espartização do real. Advoga-se a criação de formação multidisciplinar, aberta a várias áreas (política social, intervenção social, modelos de intervenção em crise, ciências da incerteza, etc.). Sustenta-se, também, que a formação dos técnicos poderia assentar numa metodologia de estudo de casos e na supervisão permanente do trabalho destes, uma vez que as pessoas que operam na emergência são, pela natureza do seu trabalho, eles próprios, profissionais em risco. Neste contexto, a formação poderia incidir não só na análise da complexidade dos sistemas cliente e na diversificidade de respostas imediatas às suas necessidades, mas também no empoderamento emocional e técnico do sistema interventor.

Quanto ao campo das políticas públicas, adverte-se que, até ao momento, **os técnicos que trabalham na ES ainda não foram chamados a contribuir para o seu próprio quadro normativo**. Esta circunstância reveste-se de particular importância se virmos o exemplo do INEM e da ANPC, onde esse passo foi fundamental para estabelecer uma plataforma consensual sobre uma estratégia de fundo. Paralelamente ao que aconteceu ao nível da emergência médica, seria necessário reflectir sobre abordagens, métodos, modelos, teorias que contemplassem as várias etapas – desde a prevenção, a sinalização, a triagem, a avaliação, a resposta e o acompanhamento. Poderia, ainda, pensar-se em instrumentos de avaliação e análise. Consequentemente, defende-se a importância crucial de se desenvolver um quadro normativo na área da ES que fundamentasse e legitimasse este tipo de intervenção mesmo porque a ES, como se viu, é tão política como social.

No que concerne à **fraca articulação entre as diferentes entidades que actuam nas situações de ES e ainda a articulação entre a ES e outros sectores**, dá-se destaque à necessidade de se criar condições para o desenvolvimento de um órgão coordenador a nível nacional, que facilitasse a criação de um quadro normativo nesta área e consequentemente promovesse essa articulação de forma formal e permanente. O trabalho em ES, só parece fazer sentido se o enquadrarmos numa estratégia mais ampla de combate à pobreza e à exclusão. Não parece fazer grande sentido apoiar as pessoas para as tornar invisíveis (fora dos olhares dos cidadãos e dos *media*). O objectivo deverá passar, por um lado, por ajudar a identificar falhas no sistema, já que se trata de um serviço de primeira linha, e por outro, ajudar a combater o fenómeno da pobreza e da exclusão social. Deste modo, parece que o trabalho em ES deverá

enquadrar-se numa lógica de cooperação e coordenação entre diversos Ministérios e que poderia ser atribuído à LNES-144 o papel de orientar, criar medidas/propostas e coordenar a ES a nível nacional criando, de acordo com o que foi feito na área da saúde, um sistema integrado de ES. A Feantsa (2005: 9) refere que independentemente do Ministério que abarca a ES (Ministério da Saúde ou Ministério da Solidariedade e da Segurança Social), o mais importante é que *“o serviço que vai desempenhar esse papel tenha uma experiência e conhecimentos suficientes, de forma a poder relacionar-se com outros serviços e Ministérios”*. Como tal, percebe-se que esse eventual papel exigiria, da LNES-144, uma reestruturação profunda, para que este serviço pudesse actuar também como um observatório da ES em Portugal, o que como já foi referido anteriormente, não acontece ainda de forma expressiva.

Por fim, mas não menos importante, **a ES em Portugal ainda parece ser encarada como um fim em si mesmo**. Prefigura-se existir, a nível europeu, um consenso político explícito para continuar a jogar a carta da ES, sobretudo na actual época de crise económica. Contudo, é da responsabilidade dos técnicos e intervenientes neste domínio, fazer com que isso não aconteça apenas por a ES ser mais mediática. Não se pode continuar a atacar os efeitos sem se pensar nas causas, não se pode continuar a resolver a questão sem contribuir para a solução. Seria necessário, como afirmam Brémond & al. (2002) *“desenvolver uma capacidade e uma vontade de se associar a projectos colectivos, para não se trabalhar na emergência mas para a emergência, para conciliar emergência e prevenção, emergência e progresso social”*.

Por isso, afirmo: o caminho é a utopia! Utopia, como diz Paulo Freire (1994) *“dentro da tensão entre a denúncia de um presente que se torna cada vez mais intolerável e o anúncio de um futuro a ser criado”*. Utopia, como referia Miguel Portas, como direcção. Assim, espero que este estudo aponte algumas direcções. **Acima de tudo, espero que este trabalho sirva para relativizar. Relativizar, as valorizações exarcebadas muitas vezes feitas a um serviço que presta resposta imediata e paralelamente relativizar as críticas acérrimas a este tipo de intervenção, tentando não se renunciar a ela por nos centrarmos demasiado nos seus limites.**

Defendida por uns e criticada por outros, é uma área que, acima de tudo, tem a capacidade de trazer discussão sobre um assunto já de si complexo: a pobreza e a exclusão social e a forma como as nossas sociedades lidam com este tipo de problema. Acima de tudo, tal como refere Milton Santos, espero com este trabalho ter criado algum desconforto, de forma a dar azo a alguma preocupação, algumas dúvidas e alguma motivação para estudar, de forma séria e profunda, este domínio. **Chegados ao fim, não podemos deixar de reflectir que ainda agora iniciámos o caminho e que ainda há muito a percorrer.**

Bibliografia

Andriotti, F., & al (n.d.). *Estudo de Caso Exploratório: um estudo sobre as informações informais na monitorização do ambiente organizacional no sector de TI*. Retrieved 19 Dezembro 2011 from http://www.quantiquali.com.br/revista/artigos/artigo_metodo12_estudo%20de%20caso.pdf

Antunes, E. (n.d.). *Ética, Administração e Gestão Pública*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração

Areosa, J. (2008). *O risco no âmbito da teoria social*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa

Bachelet, M. (2011). *Social protection floor for a fair and inclusive globalization*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Barata, O. (2010). A questão da Pobreza. *Política Social e Sociologia*, Barata, O. (Coord) Lisboa: ISCSP/UTL

Batista, F. (2010). *Telemedicina em Catástrofe*. Universidade do Porto: Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar

Behar, D. (1997). *L'Urgence Sociale: Alibi des politiques sociales ou vecteur de leur refondation?* Retrieved 17 Dezembro 2011 from www.acadie-reflex.org/publications/txt076.pdf

Bernardo, C. (2011). A Linha Nacional de Emergência Social (LNES-144) – Balanço de 10 anos de funcionamento. *Revista Pretextos*. Lisboa: ISS, I.P.

Bouder, F., & Elodie, B. (2003). Improving Government Decision-making Practices for Risk Management. *Journal on Budgeting*, 3. Paris: OECD

Brait-Poplawski, L. (2010). *Segurança Social Básica como Instrumento de Combate à Pobreza: Ideias orientadoras sobre nosso empenhamento em prol da segurança social*. Retrieved 20 Dezembro 2011 from http://www.brot-fuer-die-welt.de/downloads/fachinformationen/profil04_grundsicherung_portugiesisch.pdf

Bremond, P., & al. (2002). En quoi l'urgence sociale interroge-t-elle les pratiques professionnelles? *Revue Empan*, 46, 129-135. Toulouse: Editions Érès

Caetano, J. (2005). *Estilo de Liderança e Relações Interpessoais e Intergrupais em Contexto Escolar: Estudo de Caso*. Lisboa: ISCSP/UTL

Carapinheiro, G. (2001). A globalização do risco social. *Globalização: Fatalidade ou utopia?* Santos, B.S. (org). Porto: Edições Afrontamento

Carmo, H. (1990). Os Dirigentes da Administração Pública em Portugal: contribuição para o seu estudo. *Revista Estudos Políticos e Sociais*, XV. Lisboa: ISCSP/UTL

Carmo, H. (1999). *Desenvolvimento Comunitário*. Lisboa: Universidade Aberta

Carmo, H. (2005). Um legado de Cidadania: Homenagem a Maria de Lourdes Pintassilgo. *Revista da Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres (APEM)*, 12, 21-24. (Org: Henriques, F.). Porto: Edições Afrontamento

Carmo, H. (2007). *Intervenção Social: Um novo paradigma? Filhos da Madugada: Percursos adolescentes em lares de Infância e Juventude*, Alves, S. Lisboa: ISCSP/UTL

Carmo, H. (2008). *PETI – 10 anos de combate à exploração do trabalho infantil em Portugal*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Segurança Social

Carmo, H. (2010). Rumos da Intervenção Social com Grupos no início do Século XXI. *Política Social e Sociologia* Barata, O. (Coord). Lisboa: ISCSP/UTL

Carmo, H. (2011). *Teoria da Política Social – Um Olhar da Ciência Política*. Lisboa: ISCSP/UTL

Carmo, H., & Esgaio, A. (2010). *Intervenção Local e Gestão de Parcerias*. Lisboa: ISCSP/UTL (no prelo)

Carmo, H., & Ferreira, M. (1998). *Metodologia de Investigação: Guia Prático para Auto Aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta

Carmo, H., & Pinto, C. (2011). *Serviço Social e Sustentabilidade – Contributo cívico de uma profissão*. Lisboa: ISCSP/UTL

Carreira, H. (1996). *As Políticas Sociais em Portugal*. Lisboa: Gradiva publicações

Carvalho, E. (2001). *Reengenharia na Administração Pública – A procura de novos modelos de gestão*. Lisboa: ISCS/UTL

Castejon, C. (2011). La fabrique de l'intravail. *Revue Empan*, 84, 90-94. Toulouse: Editions Érès

Castelo-Branco, J. T. (n.d.). *Dicionário de Filosofia, Moral e Política*. Retrieved 15 Janeiro 2012 from <http://www.ifl.pt/private/admin/ficheiros/uploads/cedfd937336190429f0d7038ef0df05f.pdf>

Cesis (1999). *Actas do Seminário Pobreza e Exclusão Social: Percurso e Perspectivas da Investigação em Portugal*. Lisboa: Centro Ismaili

Cesis (2003). *European Observatory on Homelessness - National report 2003*. Lisboa: ACIME

Chomsky, N. (1997). Consentimento sem Consentimento: A teoria e a prática da Democracia. *Estudos Avançados*, 11, 259-276. Retrieved 14 Janeiro 2012 from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000100014

Chomsky, N. (2011). Prólogo de *Hay Alternativas: Propuestas para crear empleo y bienestar en España*, Navarro, V., & al. Espanha: Sequitur/ATTAC

Costa, A.B. (1998). *Exclusões Sociais*. Lisboa: Fundação Mário Soares/Gradiva publicações

Costa, A.B. (1999). Acção Social: Situação Actual e Perspectivas Futuras. *A Acção Social em Debate*, Lisboa: MTSS/Direcção Geral da Acção Social/Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação

Costa, C. (2009). The Role of Public Policies in Building a Global Partnership for Development: Some Reflexions. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, 3. Lisboa: ISCSP/UTL

Damon, J. (2001). L'Urgence sociale au prisme de sa ligne budgétaire. Autour du 47.21. *Revue Française des Affaires Sociales*, 55, 13-35. França: La Documentation Française

Decreto-Lei nº 126/2011 de 29 de Dezembro que define a orgânica do Ministério da Solidariedade e Segurança Social

Djibo, S. (n.d.). *Contribution d'une analyse du discours à l'étude des stratégies d'actions et de régulation des agents en situation d'écoute téléphonique: l'exemple du dispositif d'urgence sociale* 115. Retrieved 17 Dezembro 2011 from <http://www.activites.org/v5n1/djibo.pdf>

Emmanuelli, X., & Malabou, C. (2009). *La Grande Exclusion: L'Urgence sociale, symptômes et thérapeutique*. France: Bayard Éditions

Fassin, D. (2001). Les inégalités des chances dans l'accès aux secours d'urgence. *Revue Française des Affaires Sociales*, 1, 91-110. França: La Documentation Française

FEANTSA (2005). *L'Urgence Sociale: Une Problématique qui s'aggrave et exige une attention urgente*. Bruxelas: FEANTSA

FEANTSA (n.d.). *Emergency Situations and Intervention during periods of Crisis in large Spanish Cities*. Bruxelas: FEANTSA

Fele, G. (2006). La communication dans l'urgence. Les appels au secours téléphoniques. *Revue française de linguistique appliquée*, XI, 33-51. Paris: Publications Linguistiques

Finchelstein, G. (2011). *La dictature de l'urgence*. Paris: Fayard

Fischer, I. e Marques, F. (2001). *Género e exclusão social*. Brasil: Fundação Joaquim Nabuco

Frigolli, G. (2006). *Lorsque l'urgence s'organize: Coopération et construction de problèmes dans l'organisation locale de l'action sociale d'urgence*. Retrieved 17 Dezembro 2011 from http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/07/90/31/PDF/Faire_Savoirs_1.pdf

Fukuyama, F. (2006). *America at the Crossroads: Democracy, Power and the Neoconservative Legacy*. EUA: Yale University Press

Garcia, B. (2011). État d'Urgence pour l'Urgence Sociale. *Revue Empan*, 84, 45-49. Toulouse: Editions Érès

Gardella, E., & Cefai, D. (2011). La Morale de L'Urgence Sociale: Une enquête au SAMU social de Paris. *Revue Empan*, 84, 18-24. Toulouse: Editions Érès

Gomes, D. (2006). Temporalidade e História: Kosellec, Reinhart - Futuro Passado para uma contribuição à semântica dos tempos históricos. *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais*, 1. Retrieved 07 Dezembro 2011 from http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Resenha.Temporalidade%20e%20Hist%C3%B3ria.pdf

Guerra, I. (1999). A nova Acção Social: Certezas e Perplexidades. *A Acção Social em Debate*. Lisboa: MTSS/ Direcção Geral da Acção Social/Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação

Hespanha P. (1999). Democracia e Cidadania para o Século XXI. *A Acção Social em Debate*. Lisboa: MTSS/Direcção Geral da Acção Social: Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação

Hespanha, P. (2001). Mal-estar e risco social num mundo globalizado: Novos problemas e novos desafios para a teoria social. *Globalização: Fatalidade ou utopia?* Santos, B.S. (org). Porto: Edições Afrontamento

Hespanha, P. e Matos, A (2000). *Compulsão ao Trabalho ou Emancipação pelo Trabalho? Para um debate sobre as políticas de emprego*. Retrieved 07 Abril 2012 from <http://www.scielo.br/pdf/soc/n4/socn4a05.pdf>

Hilaire, M.M. (n.d.). Le point de vue de L'UNIOPSS⁹⁹: Les CASU, une obligation de résultat auprès les pauvres doit guider l'action. *Revue Française des Affaires Sociales*, 1. 231-234 França: La Documentation Française

Ingram, H., & Schneider, A. (2006). Policy Analysis for Democracy. *Oxford Handbook of Public Policy*. Goodin, R. (Editor) Oxford: University Press

Jauréguiberry, F. (1998). Télécommunications et Generalizations de l'Urgence. *Revue Sciences de la Société*, 44, 83-97. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail

Laidi, Z. (1998). *L'Urgence ou la dévalorization culturelle de l'avenir*. *Revue Esprit*. Retrieved 13 Dezembro 2011 from <http://www.laidi.com/papiers/esprit240.pdf>

Laiglesia, J.R. (2011). *Coverage Gaps in social Protection: What role for institutional innovations?* Paris: OECD

Leal, S. (1990). *A Outra Face da Crise do Estado de Bem-Estar Social: Neo-Liberalismo e os Novos Movimentos da Sociedade do Trabalho*. Brasil: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)/Núcleo de Estudos de Políticas (NEPP)

Lei 27/2006 de 3 de Julho que define a lei de bases da Protecção Civil

Lei nº 4/2007 de 16 de Janeiro que aprova as bases gerais do sistema da Segurança Social

Lixin, G. & Xiaofenf, L. (n.d.) The Study on Social Emergency Management Systems and its Application. China: Harbin University of Commerce

Maia, A. (2009). O Problema da Corrupção em Portugal: Um contributo para a sua caracterização. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, 3. Lisboa: ISCSP/UTL

Mansanti, D. (2001). Pauvreté et risque: Les déclinaisons de l'Urgence Sociale. *Revue Française des affaires sociales*, 1, 111-131. França: La Documentation Française

Marchand, G. (2005). Le travail social, entre urgence et souffrance. *Revue Sciences Humaines*, 159. França: Cultures, Langues, Textes

Mateus, B. (2007). *Emergência Médica Pré-hospitalar: Que realidade*. Loures: Lusociência/Edições Técnicas e Científicas, Lda

Matos, A. (2000). *Ativação, Desemprego e Cidadania: Para uma avaliação crítica das políticas sociais activas*. Coimbra: Faculdade Economia

Meert, H. & al (2005). *The changing profiles of homeless people: still dependening on emergency services in Europe - who and why?*. Bruxelas: Feantsa

Mendes, M. (n.d.). *A Reforma da Administração Pública em Portugal*. Retrieved 02 Janeiro 2012 from http://www.stfpn.pt/arquivo/seminario7Maio/Texto_integral_Eng_VieiraMendes.pdf

Méner, E. (2011) *Evaluer des demandes, ou la justesse comme travail invisible. Le cas du 115 de Paris*. *Ethnographiques.org*, 23 Retrieved 02 Janeiro 2012 from <http://www.ethnographiques.org/2011/LeMener>

Moller, I., & Hespanha, P. (2002). Padrões de exclusão e estratégias pessoais. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 64, 55-79. Retrieved 03 Janeiro 2012 from <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/64/RCCS64-055-079-PHespanha%20e%20IMoller.pdf>

MTS (2000). *2000: Das palavras aos actos*. Lisboa: ISS, I.P./Depp (Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento)

MTSS (2001). *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2001-2003*. Portugal: MTSS

Murat, H. (2011). Il fait froid, il fait nuit. *Revue Empan*, 84, 38-44. Toulouse: Editions Érès

Núncio, M.J. (2010). *Introdução ao Serviço Social: História, Teoria e Métodos*. Lisboa:ISCSP/UTL

Nunes, J. (2002). *As Mediações da Ciência e a Gestão da Incerteza: o caso das ciências biomédicas e da saúde*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia

OECD (2009). *Policy Guidance Note: Social Protection, Poverty Reduction and Pro-Poor Growth*. Paris: OECD

OIT. (2003). *A Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal: Experiências do Programa de Luta Contra a Pobreza*. Genebra: STEP – Programa Global Estratégias e Técnicas Contra a Exclusão Social e a Pobreza

Padis, M.O. (1998). Un conflit de légitimité. *Revue Esprit*, 2 Retrieved 13 Dezembro 2011 from <http://www.esprit.presse.fr/index.php>

Palazzo, L. (n.d.). *Complexidade, Caos e Auto-organização*. Retrieved 07.07.2012 from http://algot.dcc.ufla.br/~monserrat/isc/Complexidade_caos_autoorganizacao.html

Pinto, C. (2006). *Auto representação e hetero representação dos condutores de veículos automóveis ligeiros: contributo para a compreensão da guerra civil rodoviária em Portugal*. Lisboa: ISCSP/UTL

Portets, N. (2011). L'Urgence Sociale, Blessure de Sens. *Revue Empan*, 84, 84-89. Toulouse: Editions Érès

Rattner, H. (2002). *Sobre Exclusão Social e Políticas de Inclusão*. *Revista Espaço Académico*, 18. Brasil: Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças (ABDL)

Real, M. (2012). *Nova Teoria do Mal*. Lisboa: Publicações D. Quixote

Reapn (2007). *De Lisboa 2000 a Lisboa 2007: Regresso ao futuro*. Porto: Rede Europeia Anti-Pobreza

Resolução do Conselho de Ministros nº 91/2001 que aprova o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI)

Roberts, A. (2005). *Crisis Intervention Handbook*. Nova York: Oxford University Press

Roche, J.F. (2003). Chronique de l'urgence...ou de l'usage chronique de l'urgence. *Revue Empan*, 49, 72-75. Toulouse: Editions Érès

Roche, J.F. (2011). Le tonneau des Danaïdes...l'urgence nécessaire et sans fin. *Revue Empan*, 84, 100-105. Toulouse: Editions Érès

Rodrigues, E. & al. (n.d.). *A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal*. Retrieved 10.12.2011 from <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1468.pdf>

Rosa, M.V. & Arnoldi, M. (2008). *A Entrevista na pesquisa qualitativa – mecanismos para validação de resultados*. São Paulo: Autêntica Editora

Sá, S. & al. (2008). *Intervenção em Crise*. Retrieved 06.01.2012 from http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1808-56872008000100008&script=sci_arttext

Santos B.S. (2001). *Risco social e incerteza: pode o Estado social recuar mais?*. Porto: Edições Afrontamento

Santos, B.S. (1996). *Um Discurso sobre as Ciências*. (8ª Edição) Porto: Edições Afrontamento

Santos, B.S. (n.d.). *Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais

Santos, P. (2008). *Da Prevenção à Gestão do Risco: O caso da ponte 25 de Abril*. Universidade Porto: Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar

SAUL (1988) Ofício de 03 de Maio de 1988 propondo alterações à definição de Emergência Social. Lisboa: SCML

SAUL (1988). *Documento relativo à Montagem de um SES na cidade de Lisboa, conforme orientações governamentais expressas no SIGESS para 1988*. Lisboa: SCML

Schroder-Butterfill, E., & Marianti, R. (2006). *A framework for understanding old-age vulnerabilities*. Reino Unido: Cambridge University

SCML (1981). *Relatório de Caracterização dos Utentes do SAUL, sua problemática social e familiar*. Lisboa: SCML

SCML (1988). *Acta da 1ª reunião sobre a montagem de um serviço de Emergência Social*. Lisboa: SCML

Searle, J. (1984). *Mente, Cérebro e Ciência*. Lisboa: Edições 70, Lda.

Soares, L. (2008). *A Ética na Administração Pública*. Lisboa: ISCSP/UTL

Soulet, M.H. (2009). *Agir dans un contexte d'incertitude*. *Revista Cidade Solidária*, 21: Lisboa: SCML

Taleb, N. (2007). *O Cisne Negro: O impacto do altamente improvável*. Lisboa: Publicações Dom Quixote

Terrole, D. (n.d.). *Du mirage de l'Urgence Sociale à la réalité anthropologique du terrain*. Retrieved 11.12.2012 from <http://www2.univ-paris8.fr/sociologie/fichiers/terrolle2005a.pdf>

Tofler, A. (1970) *O Choque do Futuro*. Lisboa: Livros do Brasil

Tuleu, F. (2011). *Cette année encore, l'hiver reviendra au mois de décembre*. *Revue Empan*, 84, 32-37. Toulouse: Éditions Érès

Vidal-Naquet, P. (2005) *Le paradoxe de l'Urgence Sociale*. Retrieved 12 Janeiro 2012 from <http://www.ceras-projet.org/index.php?id=1052>

Villan, M. (1997). L'Urgence Sociale: Nouveau paradigme de l'action sociale. *Revue L'Observatoire*, 16. Liège: Dossier Urgence Sociale

Watzlavick, P. (1991). *A Realidade é Real?* Lisboa: Relógio de Água

Watzlavick, P., & Nardone, G. (1999). *Terapia Breve Estratégica*. Barcelona: Paidós Terapia Familiar

Xiberras, M. (1993). *As teorias da exclusão: para uma construção do imaginário do desvio*. Lisboa: Instituto Piaget

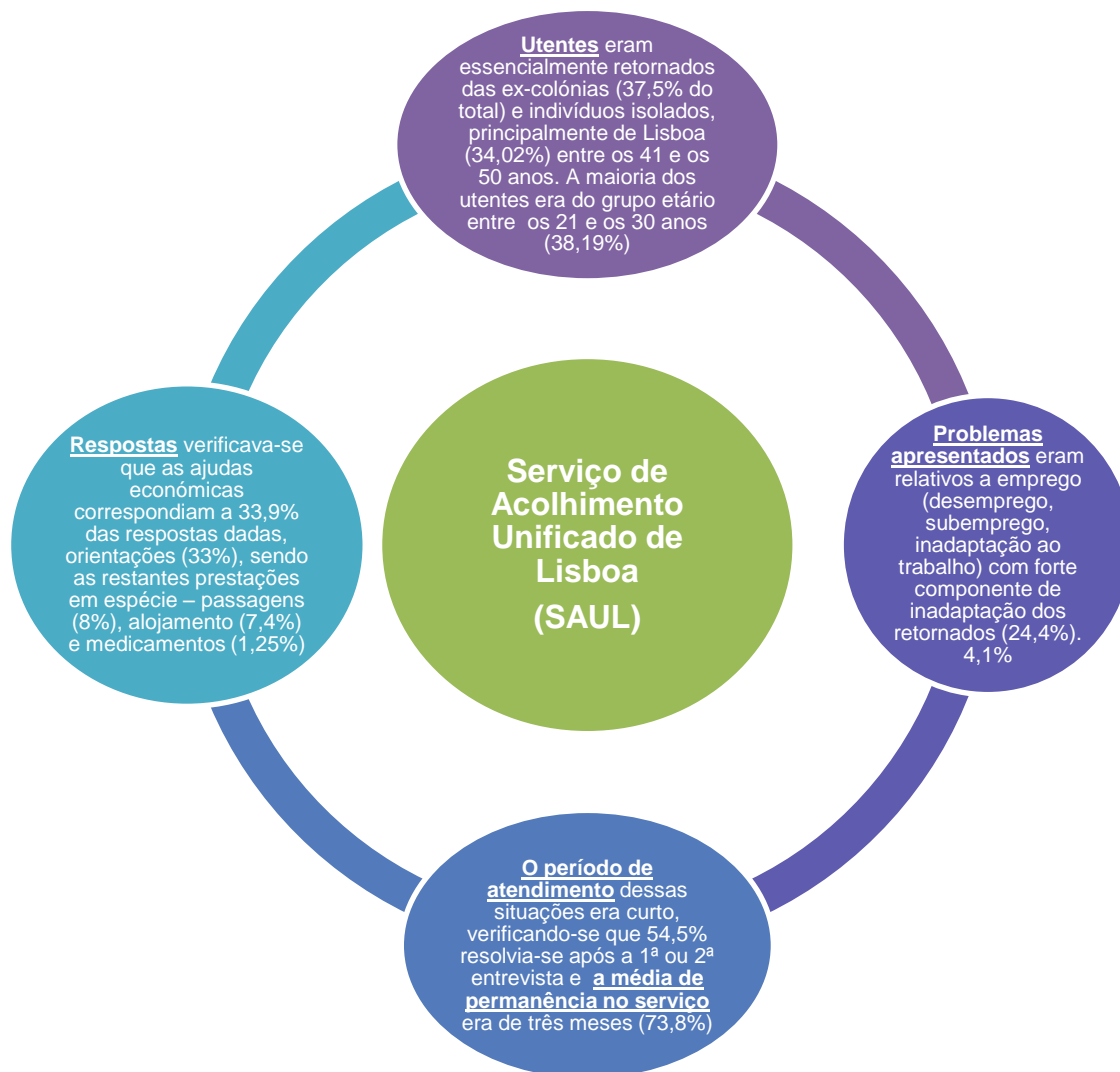
Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. (2ª Edição) EUA: Sage Publications

Anexos

Anexo 1 - Indicadores da cultura da pobreza segundo Oscar Lewis

I - Relação com a sociedade envolvente 1. Falta de recursos económicos 2. Medo 3. Suspeita 4. Discriminação 5. Apatia 6. Salários baixos 7. Desemprego e subemprego crónicos 8. Rendimentos baixos 9. Ausência de posse de propriedades 10. Ausência de posse de economias 11. Ausência de reservas alimentares no lar 12. Ausência de dinheiro no dia-a-dia 13. Alta taxa de uso de penhores para crédito 14. Alta taxa de uso de agiotas locais 15. Créditos locais espontâneos 16. Uso de roupas e mobiliário em 2ª mão 17. Prática de compra de pequenas quantidades de géneros 18. Baixa produção e baixo consumo 19. Baixa taxa de alfabetização 20. Baixa participação nos sindicatos 21. Baixa participação nos partidos políticos 22. Baixa participação associativa 23. Baixa utilização dos bancos 24. Baixa utilização dos hospitais 25. Baixa utilização de grandes lojas 26. Baixa utilização dos museus e galerias 27. Ódio à polícia 28. Desconfiança face à hierarquia da “outra cidade” (governo, administração, etc.) 29. Desconfiança face à Igreja 30. Consciência dos valores da classe média, mas sem os praticarem 31. Alta taxa de casamento consensual 32. Alta taxa de jus materno	II - Natureza da comunidade 33. Más condições habitacionais 34. Amontoamento (sobrelocação) 35. Fraca organização 36. Consciência de pertença face ao exterior III - Caracterização da família 37. Ausência da infância, como fase protegida 38. Iniciação sexual prematura 39. Uniões livres em casamentos consensuais 40. Alta taxa de abandonos 41. Alta taxa de famílias chefiadas por mães 42. Maior conhecimento do parentesco materno 43. Maior autoritarismo 44. Falta de vida privada 45. Ênfase verbal sobre a solidariedade familiar, desmentida na prática IV - Aspectos individuais 46. Forte sensação de marginalidade, desamparo, dependência, inferioridade, resignação e fatalismo 47. Alta incidência de privação materna e de oralidade 48. Estrutura fraca do ego 49. Confusão quanto à identificação sexual 50. Falta de controle sobre os impulsos. Espontaneidade comportamental 51. Orientação quase exclusiva para o Presente. Fraco sentido de Passado e Futuro. 52. Machismo 53. Tolerância quanto a patologia fisiológica 54. Ausência de consciência de classe 55. Baixo nível de aspirações 56. Exaltação da aventura como um valor 57. Presença quotidiana da violência
--	--

Anexo 2: Dados estatísticos e outras informações relativas ao Serviço de Acolhimento Unificado/Único de Lisboa (SAUL)



Fonte: SCML (1981)

Anexo 3: Dimensões, variáveis, fontes e tipos de recolha de dados

Dimensões	Variáveis	Onde obter informação	Tipo de recolha de dados
Ambiente externo	Informação teórica sobre tema	Revisão bibliográfica, técnicos especializados	Análise documental, entrevistas
	Enquadramento Europeu e nacional	Legislação, PNAI, Outras entidades	Análise documental, entrevistas
	Contexto sociopolítico	Legislação, orientações governamentais	Análise documental
	Modelos conceptuais existentes em serviços de emergência	Técnicos especializados	Análise documental, entrevistas
	Caracterização utentes	Relatório actividades	Análise documental
	Caracterização situações/tipologias	Relatório actividades	Análise documental
	Caracterização tipologias por distrito	Relatório actividades	Análise documental
Ambiente Interno	Infra-estruturas	Observação	Observação
	Mapas e modelos conceptuais ES na LNES	Manuais procedimentos	Análise documental, entrevistas
	Enquadramento orgânico do serviço	Lei orgânica	Análise documental
	Caracterização técnicos	Dossier interno da LNES/observação	Observação
	Caracterização serviço	Dossier interno da LNES/Manual Procedimentos LNES/observação	Análise documental
	Caracterização procedimentos/circuitos formais e informais	Manual procedimentos LNES/observação	Análise documental
	Caracterização dos recursos utilizados	Manual avaliação CVP 2011	Análise documental
	Parcerias Público Privadas	Protocolos/Manual procedimentos/relatório avaliação CVP	Análise documental
	Caracterização serviço e tipos de resposta (bens e serviços)	Manual procedimentos LNES/leitura processos emergência	Análise documental
	Qualidade do serviço	Relatório qualidade atendimento ECE	Análise documental
	Despesas	Relatórios financeiros	Análise documental

Anexo 4: Pedido de entrevista e declaração de consentimento informado

A Psicóloga Carla Bernardo, aluna do Mestrado em Gestão e Políticas Públicas, do Instituto de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade Técnica de Lisboa, sob orientação do Professor Doutor Hermano Carmo, do referido Instituto, pretende realizar um trabalho de investigação com o título: ***O Conceito de Emergência Social: Estudo de Caso da Linha Nacional de Emergência Social (LNES-144) – Do Laboratório ao Observatório Social.***

Para tal, pretende realizar algumas entrevistas, que terão como objectivo principal estudar e compreender o fenómeno da Emergência Social.

Os objectivos específicos são:

- ☐ Aprofundar conhecimentos sobre o conceito da emergência e da emergência social;
- ☐ Conhecer o percurso da emergência social a nível internacional e em Portugal;
- ☐ Perceber de que forma a emergência social e a LNES-144 são percebidas pelos vários serviços.

Para o efeito, solicita-se a vossa participação.

Esta entrevista poderá ser realizada, caso concorde, no local, data e hora que lhe for mais adequado, estando previsto que a investigadora utilize a gravação em suporte áudio.

Ao longo da mesma poderá sempre manifestar a sua vontade de deixar de participar.

Informa-se que os dados recolhidos poderão ser alvo de publicação.

A sua assinatura indicará que concorda em participar no Estudo, tendo lido e percebido a informação acima fornecida.

_____ de _____ de 2011

(Assinatura do entrevistado) (Assinatura da investigadora)

Muito obrigado pela sua colaboração

Anexo 5: Protocolo de entrevista

Dados Identificativos

Título do Projecto: O Conceito de Emergência Social: Estudo de Caso da Linha Nacional de Emergência Social (LNES-144) – Do Laboratório ao Observatório Social.

Orientador do Projecto: Professor Doutor Hermano Carmo do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP)

Nome da Entrevistadora: Carla Maria Chaves da Silva Bernardo

Telefone: 214990129/213184965

Email: Carla.m.bernardo@seq-social.pt

Organização/Serviço: Instituto da Segurança Social/Linha Nacional de Emergência Social (LNES-144)

Dados sobre a entrevista

Objectivo geral: Recolher informação sobre o fenómeno da Emergência Social.

Objectivos específicos:

- Aprofundar conhecimentos sobre o conceito de emergência e de emergência Social;
- Conhecer o percurso da emergência social a nível internacional e em Portugal;
- Perceber de que forma a emergência Social e a LNES-144 são percepcionadas pelos vários serviços

Listagem de eventuais vantagens:

- Permitir a obtenção de grande riqueza informativa intensiva, holística e contextualizada;
- Proporcionar ao entrevistador uma oportunidade de esclarecimento de dúvidas sobre o conceito e aspectos relacionados com o mesmo;

Duração e etapas da Entrevista:

Pré-entrevista	Apresentação Esclarecimento sobre protocolo Assinatura do protocolo	Aproximadamente 15 minutos
Entrevista propriamente dita	PROCESSO DE ENTREVISTA	Aproximadamente 45 minutos
Término da entrevista	Esclarecimento de algumas dúvidas que tenham persistido e término do processo	Aproximadamente 10 minutos

Material a utilizar (após aprovação):

- Caderno de anotações;
- Gravador áudio

Condições de tempo e lugar:

O local, data e hora serão acordados entre a entrevistadora e o entrevistado, respeitando-se totalmente a disponibilidade e preferência do entrevistado. Sugere-se espaço com alguma privacidade.

Responsabilidades da entrevistadora*:

- Entrevistas serão pautadas pelos limites da ética e por princípios científicos;
- Respeito pelo horário definido entre os intervenientes;

- Transmitir ao entrevistado todas as informações necessárias sobre o processo da entrevista;
- Possibilitar ao entrevistado questionar sobre os aspectos que achar pertinentes;
- Obter de cada participante a assinatura do protocolo de entrevista como prova do consentimento pós-informado e esclarecido;
- Ter conhecimento científico das técnicas de entrevista;
- Ser conhecedora do tema em questão;
- Garantir o retorno dos benefícios obtidos por meio da entrevista devolvendo aos entrevistados, no final da pesquisa, os resultados obtidos;
- Esclarecer que os dados obtidos por meio da entrevista não poderão ser usados para outros fins que não os previstos no protocolo

Propriedade da informação gerada:

Os resultados da entrevista serão tornados públicos através de dissertação de mestrado ou outro meio de divulgação, não existindo, à partida, qualquer cláusula restritiva quanto à divulgação pública dos resultados, a não ser que tal seja explícita e expressamente solicitado pelo entrevistado. Nesse caso, o acordo de confidencialidade poderá permitir a omissão da fonte da informação.

** Alguns aspectos são adaptados do Livro A Entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismos para validação dos resultados de Rosa, M.V. e Arnoldi, M. (2008).*

Perfil dos entrevistados

Profissional na área da emergência/emergência social;

Experiência profissional de preferência há mais de dez anos na área;

A sua assinatura indicará que concorda em participar no Estudo, tendo lido e percebido a informação acima fornecida.

_____ de _____ de 2011

(Assinatura dos entrevistado) (Assinatura da investigadora)

Muito obrigado pela sua colaboração

Anexo 6: Enquadramento Europeu e Português na altura da criação da LNES-144

A pobreza e a exclusão social têm sido alvo de preocupação por parte da União Europeia, embora de forma descontínua (OIT, 2003:13). De seguida, apresentam-se algumas iniciativas tomadas no sentido de combater esses problemas sociais, até 2001, ano em que a LNES-144 foi criada.



O primeiro Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, criado em 1975, teve um carácter virado para a investigação, resultante de uma certa inquietação que começou a surgir na década de 70 do século XX, face ao não desaparecimento da pobreza perante uma situação de desenvolvimento económico. (OIT, 2003: 44). Foi intitulado de **Primeiro Programa de Projectos-Piloto e Estudos-Piloto para Combater a Pobreza** e teve como principais objectivos a promoção da inovação, a estimulação do debate público, o favorecimento à estruturação de redes de agentes e o desenvolvimento de acções de informação de forma a associar reflexão e prática (OIT, 2003: 44 e 45).

O Segundo Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, criado em 1984, intitulou-se **Ação Comunitária Específica de Luta Contra a Pobreza** e previa a recolha de dados estatísticos sobre a pobreza nos países membros, a troca de conhecimentos, a coordenação de acções e o desenvolvimento de processos de investigação específica, permitindo ainda a constituição de equipas transnacionais, para discussão e aplicação de novos métodos na luta contra a pobreza (OIT, 2003: 45).

O Terceiro Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, criado em 1989, designado por **Pobreza III**, visava ultrapassar a fase exploratória, que tinha caracterizado as duas experiências anteriores, alargar o seu âmbito e desenvolver estratégias preventivas (OIT, 2003: 46).

Para além destas iniciativas, “em Março de 2000 o Conselho Europeu, definiu a **Estratégia de Lisboa**, defendendo que a União Europeia deveria assumir o objectivo estratégico de se tornar, até ao final da década, na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo com maiores e melhores empregos e uma maior coesão social” (REAPN, 2007). Dito de outra forma, colocou-se a coesão social ao mesmo nível do crescimento económico e do emprego (OIT, 2003: 14). “Posteriormente, em Dezembro, no **Conselho de Nice**, a dimensão social foi reafirmada e clarificada no conjunto de objectivos orientados para erradicar a pobreza e a exclusão social” (REAPN, 2007). “Passou-se a falar de inclusão, com a criação dos **Planos Nacionais de Inclusão**” (OIT, 2003: 14).

De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros nº 91/2001, verifica-se que até 2001, Portugal era um país:

- Onde o fenómeno da pobreza e da exclusão social continuava a ser extenso, sendo os seus contornos definidos, na maior parte dos casos, pela persistência das **marcas deixadas pelo subdesenvolvimento**;
- Com **trabalhadores de baixos salários**, geralmente muito pouco qualificados, com **campesinato de subsistência** e **idosos pensionistas**, sendo estas as categorias sociais mais atingidas pela pobreza;
- Com **baixas qualificações escolares e profissionais**, que constituía um dos principais factores de exclusão, e também um entrave ao desenvolvimento;
- Onde emergia **novos modelos familiares**, com uma maior individualização dos núcleos, nomeadamente famílias monoparentais, com escassas possibilidades de acesso a serviços de guarda das crianças. Estas transformações dos modelos familiares criavam também carências acrescidas aos idosos dependentes que, para além de disporem de recursos económicos limitados, muitas vezes encontram dificuldades de acesso a cuidados básicos, durante cada vez mais tempo, devido ao aumento da esperança de vida.

Anexo 7: Marcos históricos da LNES-144

Fase 1 - De 2001 a 2004 – Criação e parceria com forças Policiais

A LNES-144 deu início ao seu funcionamento a 30 de Setembro de 2001, funcionando nessa altura em torno de duas equipas:

- **Uma Equipa Central de Emergência (ECE)**, composta por 20 elementos do sexo feminino (três juristas, nove psicólogas, sete técnicas de serviço social e uma socióloga). Optou-se por uma equipa pluridisciplinar que visava, essencialmente, uma troca de informação e um debate recíproco entre diferentes áreas. As técnicas terão sido recrutadas por concurso público, tendo trabalhado, em regime de experiência, por um período de seis meses, após os quais ficaram integradas no quadro de recursos humanos do Instituto de Solidariedade Social (ISS; I.P.). Os **turnos** eram de seis horas, durante seis dias consecutivos de trabalho, após os quais as técnicas tinham dois dias de folga. Uma vez por mês tinham direito a um fim-de-semana, sendo que nesse período tinham três dias de folga. Neste ponto, convém fazer um parêntesis acerca das **instalações** desta equipa específica. Inicialmente, esta equipa estava sediada na zona da Estrela, em Lisboa, em instalações pertencentes à PT, já que era esta entidade que fornecia o equipamento de atendimento telefónico. A ECE trabalhava nas mesmas instalações do call center do nº 118 da PT, sendo que a LNES-144 tinha oportunidade de aceder aos números de contacto telefónico das pessoas que contactavam o serviço. Posteriormente, o atendimento passou a ser assegurado pela SinfoCall, tendo a equipa sido transferida para a Avenida Fontes Pereira de Melo, em Lisboa para instalações pertencentes a essa entidade. De seguida, houve ainda mudança para a área dos Anjos, sendo que o horário nocturno passou a ser assegurado em instalações do ISS, I.P, na Rua Castilho, nº 5, para onde posteriormente a equipa se mudou.

- **Equipas Distritais de Emergência (EDE's)**, compostas por 20 equipas, que eram asseguradas por técnicos superiores dos Centros Distritais da Segurança Social, 24 horas por dia, uns em regime de exclusividade com o serviço e outros em regime de trabalho de prevenção. Os técnicos em regime de prevenção, para além de acumularem responsabilidades em diferentes áreas, também tinham de cumprir o seu horário diurno. Salienta-se que o regime de prevenção não era imposto, tendo os técnicos sido seleccionados mediante um grupo que se auto-voluntariou para estas funções. Outro aspecto significativo relativo a esta fase, prende-se com o facto de alguns distritos (Beja, Bragança, Évora, Viana do Castelo e Vila Real) apresentarem uma percentagem pouco significativa de situações de emergência que não justificava os custos associados a uma equipa permanente nesse tipo de trabalho. Assim, nesses distritos, terá sido assinado **protocolo** com as forças policiais e a Guarda Nacional Republicana e eram estas que, após o horário de expediente, e após triagem por parte da ECE, asseguravam o encaminhamento dos utentes em situação de ES para unidade hoteleira. Nestes casos era garantido aos utentes atendimento posterior no Serviço Local da Segurança Social. Salienta-se ainda, que aquando do planeamento da LNES-144, se pretendia ainda criar uma equipa composta por quatro elementos para dar apoio de back office. No entanto, tal procedimento só terá surgido em 2007 e apenas com dois técnicos de apoio.

Fase 2 - De 2005 a 2008 – Parceria Público Privada com PT

Posto o serviço funcionar por turnos e as particularidades da avaliação e intervenção em emergência, levou grande parte dos técnicos a solicitar transferência para outros serviços. Por outro lado, também se verificava que uma percentagem significativa das chamadas para a LNES-144 era de chamada *não-úteis* pelo que se sentiu a necessidade de **criar um atendimento de primeira linha** que pudesse efectuar essa primeira triagem, disponibilizando os técnicos da ECE para um melhor acompanhamento das situações de emergência. Assim, em Janeiro 2005, foi concretizada uma **parceria público-privada** com a Portugal Telecom, em que estes garantiam esse atendimento de primeira linha. A partir dessa altura os técnicos da ECE também puderam começar a dar resposta a

outras situações, que não as de emergência, nomeadamente a **situações de crise**. Também terá sido nesta altura que a própria ECE começou a realizar uma articulação mais directa, imediata e estreita com os Serviços Locais da Segurança Social e outras entidades que podiam ajudar na triagem ou na própria resolução dos problemas apresentados. Só a partir desta altura é que a ECE começou a ser informada das reuniões do Departamento, onde estava organicamente inserida. Contudo as reuniões de Unidade ainda não contemplam a presença desta equipa, no momento presente do estudo.

Fase 3 - De 2009 a 2011 – Parceria Público Privada com Cruz Vermelha Portuguesa

No final 2008, tendo como pressuposto a diminuição de custos associados à LNES-144, foi criada uma parceria público privada com a Cruz Vermelha Portuguesa (CVP), em que esta entidade ficou responsável por assegurar as funções das Equipas Distritais de Emergência (EDE's) em todos os distritos (exceptuado as regiões autónomas da Madeira e dos Açores). Pretendia-se que estas equipas assegurassem a deslocação ao local, o aprofundamento de diagnóstico das situações consideradas de ES, dessem resposta imediata e garantissem o posterior encaminhamento e follow-up dessas situações. Esta parceria foi criada na medida em que a CVP também possuía recursos próprios, o que se encarava como uma maior valia em termos da LNES-144. Destaca-se que não houve lugar a abertura de concurso público para este efeito.

Fase 4 - A partir de 2012

O Programa de Governo do XIX Governo Constitucional menciona (2011: 6): *“A grave situação económica e financeira do País impôs um pedido formal de ajuda externa à Comissão Europeia, ao Banco Central Europeu e ao Fundo Monetário Internacional. O Memorando de Entendimento acordado entre o Governo português e estas instituições internacionais estabelece um conjunto de medidas exigentes do ponto de vista social e político”*.

No que se refere à Segurança Social, é referido ainda no Programa (2011: 81): *“Portugal vive hoje uma crise social. A essa crise o Governo quer responder com um **Programa de Emergência Social (PES)**, centrado nas pessoas com maiores carências, com uma atenção essencial aos mais idosos, aos que perderam o seu posto de trabalho, aos mais carenciados, às crianças em dificuldades, aos emigrantes e que não ignore as pessoas com deficiência”*.

Concretamente no que se refere ao PES, é referido que um dos seus objectivos é *“reformular a Linha de Emergência Social (LNES-144), procurando adapta-la à nova contingência da pobreza e aos novos fenómenos de exclusão, garantido uma resposta mais célere e podendo ajudar identificar as respostas sociais no terreno”*. Assim, no início de 2012, a LNES-144 tem sido foco de reestruturações no sentido de conseguir dar resposta imediata a situações ES no novo panorama social. Esta reestruturação passou por:

- Abertura de novo concurso público para a Equipa de Primeira Linha (EPL) da LNES-144, de forma a diminuir os custos associados à mesma;
- Reformulação do Protocolo com a CVP, tendo como propósito a atribuição de mais competências a esta entidade. Este processo não exigiu, mais uma vez, a abertura de concurso público. A este nível, existem orientações no sentido da CVP também prestar apoio psicossocial a situações que envolvam implícita ou explicitamente uma necessidade de conversação e exposição de determinado problema não relacionado com o âmbito do 144 ou com a Segurança Social. Esta vertente, que no momento se encontra a ser negociada, exigirá um custo acrescido ao serviço.

Anexo 8: Tipologias de apoio por parte da LNES-144

TIPOLOGIA AUSÊNCIA OU PERDA DE AUTONOMIA (APA)

“Todas as situações em que o indivíduo, família ou grupo fica incapacitado, de por si só, resolver um problema que se lhe depara, passando a estar dependente de outrem ou algo para regulamentar os seus próprios interesses e para o exercício do direito à autodeterminação.

Algumas situações típicas neste tipo de tipologia são:

Situação de incapacidade -pessoas com mais de 18 anos que, em razão de uma alteração ou de uma insuficiência das suas faculdades pessoais, não se encontram em condições de compreender, exprimir ou tomar, de forma autónoma, decisões relativas à sua pessoa e/ou aos seus bens, não podendo, em consequência, proteger os seus interesses”.

“A minha vida é olhar para ontem e esperar que alguém me dê de comer”

(Piedade, 85 anos, Melgaço apud MTS, 2000: 29)

Idosa foi encontrada a vaguear numa via rápida. Não consegue identificar-se nem situar-se no tempo e no espaço. PSP solicita acolhimento para a mesma até se averiguar a sua identificação e eventual existência de familiares (Ocorrência LNES-144)

Situação de

dependência: -pessoas que, por razões ligadas à falta ou perda de autonomia física, psíquica ou

intelectual, têm necessidade de uma assistência e/ou de ajudas importantes a fim de realizar os actos correntes da vida”.¹

¹ Pode dizer-se que todas as pessoas em situação de incapacidade estão dependentes, mas nem todas as pessoas em situação de dependência são incapazes”

Situação de Suicídio: indivíduo com comportamentos, executados pelo próprio, com intenção de pôr termo à vida. A LNES-144 também lida com situações de **tentativa de suicídio**, isto é, quando o gesto de autodestruição não é fatal, pressupondo que o indivíduo atenta contra a própria vida, mas não conseguiu o seu objectivo; e ainda em situações de **para-suicídio**, ou seja quando a tentativa de autodestruição ou de auto-lesão não conduziu à morte, e na qual nem sequer esteve presente a intenção de morrer.

Situação de desalojamento: indivíduo, família, ou grupo que, por determinado motivo, não dispõe de recursos imediatos que lhe permita aceder a um local

“Fico triste, deprimido e frustrado quando penso no que me tornei, sabendo que tenho tantas capacidades adormecidas que não as concretizei”

(Alberto, 30 anos, Ajuda-Lisboa apud MTS, 2000:91)

“Utente, 60 anos refere que há vários anos que vivia num anexo, por situação de carência económica. Informa que hoje terá recebido ordem judicial de despejo devido a incumprimento no pagamento de renda”

(Ocorrência Fevereiro 2012)

onde se possa alojar. Esta situação pode ocorrer na sequência de um incêndio, inundação, desmoronamento, expulsão de casa ou morada de família (ruptura familiar).

Situação de carência económica, vulnerabilidade e desemprego: situação de carência traduz-se em indivíduos, que por razões conjunturais ou estruturais, apresentam um defice entre o limiar mínimo de carência (valor da pensão social) e a capitação, representando uma situação de risco ou de exclusão social. **Vulnerabilidade** indica uma condição de fragilidade, de instabilidade, geralmente associada a uma situação limite em que o indivíduo se encontra, sobretudo, ao nível dos rendimentos ou das redes (familiares ou outras) de suporte. A

situação de vulnerabilidade tende a agravar-se e a constituir-se enquanto situação de risco se ocorrer uma eventualidade que resulte na perda, redução ou enfraquecimento de laços, suportes, garantias, direitos ou recursos, com consequências na qualidade de vida dos

“A minha vida é pobre”

(Tony, 11 anos, Loulé apud MTS, 2000: 36)

todos os indivíduos ou famílias em situação de desemprego, devem ser entendidas como pessoas com situação vulnerável e de risco, devendo ser priorizadas no processo de acesso ao serviço/apoio social.

Situação de tráfico humano - é a comercialização de seres humanos e a sua utilização por criminosos, com o fim de ganhar dinheiro, o que significa enganar ou forçar pessoas a entrar na prostituição, a mendigar ou a fazer trabalho manual. A sua definição contém três aspectos distintos:

- Recrutamento, transporte, transferência, alojamento das pessoas;
- Uso da ameaça, de força ou de outras formas de coacção, o rapto, a fraude, o engano, a abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade, ou a entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra¹
- A exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual.

“PJ contacta a LNES-144 a informar que, no decurso de uma investigação, terá procedido a uma rusga, tendo sido encontrados, em situação de tráfico humano, quatro menores com idades compreendidas entre os quatro e os dez anos de idade. De salientar que havia pedido de paradeiro em nome dos mesmos.

(Emergência LNES-144)

¹ “O consentimento das vítimas de tráfico de pessoas deverá ser considerado irrelevante se tiver sido utilizado qualquer dos meios referidos na descrição do conceito de tráfico Humano”

TIPOLOGIA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Toda a conduta ou omissão que inflija reiteradamente, sofrimento físico, sexual, psicológico ou económico, de modo directo ou indirecto (por meio de ameaças, enganos, coacção ou por qualquer outro meio) a qualquer indivíduo que habite no mesmo agregado doméstico, ou que não habitando, seja cônjuge ou companheiro, ex-cônjuge ou ex-companheiro, bem como ascendentes ou descendentes. Neste contexto, a LNES-144 lida com vítimas de violência doméstica em contexto doméstico e ainda noutros contextos.

Esta tipologia apresenta vários níveis de abrangência:

Violência física: (Código Penal Artigo 152º) Remete para o uso de ofensas corporais (Código Penal artº 143º) e traduz-se, geralmente, em sequelas físicas. Está intimamente ligada ao uso de força com o objectivo de forçar, coagir alguém a algo.

“Sou uma mulher casada, com 36 anos, mãe de três filhos, mas nunca fui feliz no meu casamento porque o meu marido é muito mau para mim, só me espanca e me dá porrada”

(Anónima, 36 anos, Santarém apud MTS, 2000: 29)

“Fico zangada por vezes com as atitudes do meu marido e, muitas vezes, consigo mesma por deixar de ser quem sou para me moldar às ideias dele. Não tenho coragem para o enfrentar e por isso fico zangada”

(Anónima, 35 anos, Figueira de Castelo Rodrigo apud MTS, 2000: 98)

Violência Psicológica: (Código Penal Artigo 152º) Caracteriza-se pela subtileza, pela omissão, pela discrição. Relaciona-se com a exposição a situações de humilhação e constrangimentos.

Violência Sexual: Todo o acto ou atitude sexual que é praticada deliberadamente, sem o consentimento do outro, contra a sua vontade. Pode implicar ou não o uso da força física ou o contacto físico, sendo a coacção e o abuso sexual, formas de violência sexual.

“M, 37 anos de idade contacta a LNES-144 em estado de grande fragilidade psicológica referindo estar há dez anos casada com o seu marido. Refere que tinha um casamento feliz, mas que há alguns meses terá tido um acidente de viação, estando temporariamente impossibilitada de se mexer. Refere que desde que teve alta hospitalar (há cerca de dois meses) é reiteradamente vítima de abuso sexual por parte do marido. Utente solicita que a retirem de casa e a acolham numa instituição”

(Ocorrência LNES-144)

“Fiz tanto bem à minha sobrinha, criei-a, criei os filhos dela e agora que precisava dela, ela não quer saber de mim”

(Anónimo, 75 anos, Montemor-o-Velho apud MTS,2000: 120)

Negligência: Reporta-se a todas as situações em que as necessidades, sejam elas físicas ou psicológicas, não sejam asseguradas por quem tem essa responsabilidade. ex.:

abandono temporário, falta afecto ou atenção, falta vigilância, falta cuidados higiene e alimentação, incumprimento dever de alimentos (Código Penal Artigo 250º), ausência de preocupação com a educação/aprendizagem, privação apoio económico, retirar rendimentos da própria.

TIPOLOGIA SEM-ABRIGO

Processo caracterizado por sucessivas rupturas, perdas e desafiliação social, com as várias estruturas sociais (família, emprego, instituições e comunidade), que o tornam isolado, fechado e excluído do meio social. O indivíduo sem abrigo não possui meios de subsistência nem domicílio certo, pernoita ao relento, ou recorre a “alternativas” provisórias e está a vivenciar um processo de ruptura (ou já rompeu) com os principais “espaços de referência social”, motivos estes que originam a sua exclusão social.

Esta tipologia diz respeito, essencialmente, a:

Sem-Tecto Crónicos – Pessoas com muitos anos de rua, há muito despojados de regras e de sonhos, onde a doença (física e mental) e a degradação física imperam;

“Transeunte contacta a LNES-144 a sinalizar a situação de uma utente sem-abrigo há vários anos que se encontra numa cadeira de rodas e sobrevive da prostituição. É solicitado acolhimento para a mesma. Situação já é do conhecimento da LNES-144 e da Santa Casa da Misericórdia onde utente é acompanhada. Trata-se de utente que recusa qualquer tipo de ajuda, apoio ou intervenção social. Situação já sinalizada ao Delegado de Saúde Pública e Ministério Público para ser aacionado internamento compulsivo. No entanto essas entidades entendem que a mesma não apresentará problema do foro psicológico, tendo capacidade de decisão e não estado em perigo de vida imediata

(Emergência LNES-144)

Novos Sem-Tecto – Pessoas que se encontram há pouco tempo na rua, por múltiplas perdas, que necessitam de um mecanismo de mediação que lhes permita reconstruir o seu projecto de vida;

“PSP contacta a LNES-144 a sinalizar e a pedir acolhimento para idoso em situação de sem-abrigo, há cerca de três meses. Segundo o Agente, o idoso – Agostinho – terá aproximadamente 80 anos e hoje terá sofrido uma queda, encontrando-se bastante fragilizado física e psicologicamente. Já tinha sido encaminhado para avaliação médica, contudo não carecia de internamento hospitalar.

(Emergência LNES-144)

Passantes – Toda a pessoa que se encontra num determinado momento, num outro distrito onde não possui qualquer rede de suporte familiar/ estrutural e que, por tal, carece de apoio.

“M. contacta reiteradamente a LNES-144 a solicitar transporte para diferentes distritos. Trata-se de utente que “viaja” pelo país, sendo, até ao momento, o transporte pago pelos diferentes serviços da Segurança Social e da Santa Casa da Misericórdia a nível local”.

(Ocorrência LNES-144)

TIPOLOGIA DE PERIGO EM CRIANÇAS E JOVENS

Situações de risco que ponham em perigo¹ a segurança, a saúde, a formação, a educação ou o desenvolvimento da criança ou do jovem.

A abrangência diz respeito a:

Maus-tratos toda a conduta ou omissão que inflija reiteradamente sofrimento físico, sexual, psicológico ou económico, de modo directo ou indirecto, a qualquer criança ou jovem. De seguida passa-se a expor as diferentes modalidades de maus-tratos:

Maus-tratos físicos: qualquer ofensa física infringida à criança usando a força física de forma intencional, não accidental, provocando dano físico na criança, deixando ou não marcas evidentes

“Não quero mais comer sopa nem levar porrada”

(Tiago, 10 anos, Viana do Castelo apud MTS, 2000: 120)

“Fico triste se o meu marido bebe, torna-se aborrecido e as crianças têm de estar quietinhas”

(Laura, 35 anos, Ribeira Seca- Ribeira Grande apud MTS, 2000: 86)

Maus-tratos psicológicos ou emocionais, Inclui:

- Rejeição activa (adulto repudia a presença da criança, frieza afectiva);
- Ameaça (adulto ameaça e aterroriza a criança provocando nela intenso medo);
- Corrupção (condutas do adulto não accidentais, em que incentiva na criança padrões de conduta anti-sociais e desviantes;
- Privação Social (adulto priva a criança de estabelecer amizades e de desenvolver a sua socialização);

¹ Utiliza-se nesta definição o conceito de perigo em detrimento do conceito mais amplo de “crianças em risco”, dado que nem todos os riscos para o desenvolvimento da criança legitimam a intervenção do Estado e da sociedade, na sua vida e autonomia e na sua família. Nesta definição entende-se criança ou jovem como a pessoa com menos de 18 anos ou a pessoa com menos de 21 anos, que solicite a continuação da intervenção iniciada antes de atingir os 18 anos.

- Abandono Passivo (adulto priva a criança da estimulação necessária ao seu desenvolvimento emocional. Ausência interação. Adulto impede que se estabeleça vinculação primária);
- Exercício Abusivo Autoridade (prevalência dos interesses dos adultos em detrimento dos direitos e proteção da criança).

Negligência:

- Abandono Activo (criança é abandonada ou entregue a si própria, não tendo quem lhe assegure a satisfação das suas necessidades físicas básicas e de segurança;
- Abandono Escolar (abandono escolaridade obrigatória por crianças ou jovens entre os 6 e os 15 anos de idade);
- Falta acompanhamento familiar (criança é deixada só, entregue a si própria, ou com irmãos, igualmente crianças, por largos períodos de tempo);
- Consumos (ingestão de bebidas alcoólicas, de forma abusiva, e uso de estupefacientes, sem que alguém da família ponha cobro)
- Problemas Saúde (criança sofre de doença física ou psiquiátrica ou é portadora de deficiência, não recebendo tratamento adequado. Ausência de cuidados médicos de rotina necessários;
- Exposição a modelos parentais desviantes (adulto potencia na criança padrões de condutas desviantes ou anti-sociais, bem como perturbações do desenvolvimento, embora não de uma forma manifestamente intencional);
- Mendicidade (criança/jovem é utilizada para mendigar, ou no caso de o fazer por sua iniciativa, o adulto que dela cuida nada faz para a demover dessa conduta).

"O que me faz falta é um pai....se fosse bom"

(Iolanda, 7 anos, Porto apud MTS, 2000:

64)

Abuso Sexual que pode ser físico ou não físico.

Anexo 9: Dados estatísticos sobre a evolução das situações de Emergência Social por Distrito no período de 2003 a 2010.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	1.059	2.034	2.069	2.343	2.385	2.491	2.546	2080	1.911
Aveiro	52	99	75	104	97	123	108	116	105
Beja	8	22	3	20	18	30	26	20	33
Braga	34	60	67	69	69	97	94	72	62
Bragança	0	6	6	11	8	10	11	15	17
Castelo Branco	2	4	16	18	17	9	19	20	17
Coimbra	84	167	140	143	153	155	142	100	87
Évora	27	26	14	16	21	18	44	24	38
Faro	101	153	157	214	200	225	227	231	208
Guarda	10	24	14	15	22	23	33	27	21
Leiria	19	39	54	49	51	52	41	54	53
Lisboa	330	604	640	653	602	713	728	526	457
Portalegre	2	5	7	10	11	9	17	10	14
Porto	175	427	429	584	674	627	539	468	443
Santarém	55	79	72	88	91	90	119	88	79
Setúbal	139	266	299	248	228	218	290	201	196
Viana Do Castelo	1	6	21	28	27	27	30	33	20
Vila Real	3	7	3	3	9	17	25	29	22
Viseu	13	20	41	52	58	34	50	43	39
Madeira	3	11	8	11	25	9	2	5	0
Santa Maria	0	0	0	0	0	1	0	0	0
São Miguel	1	2	0	5	3	4	1	1	0
Terceira	0	6	2	1	0	0	0	0	0
Pico	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Faial	0	0	1	1	0	0	0	0	0

Fonte: Aplicação LNES-144

Anexo 10: Caracterização chamadas recepcionadas pela Equipa de Primeira Linha (EPL) da LNES-144

Chamadas Úteis:

. **Chamadas dentro do âmbito da LNES-144** – Pedidos relacionados com solicitação de acolhimento, de apoio alimentar e financeiro;

. **Informações genéricas sobre o âmbito da LNES-144** – Pedidos de esclarecimento sobre a área de actuação da LNES-144 e sobre o seu funcionamento;

. **Valorização da LNES-144** – Quando o utente ou terceiro enaltece a existência da Linha, o apoio dado pelo serviço ou o desempenho de determinado técnico;

. **Reclamação da LNES-144** – Quando o utente/apelante contesta o serviço prestado pela LNES-144 ou o atendimento de determinado técnico;

. **Comunicações Internas** - Toda a comunicação estabelecida entre a EPL e a ECE ou entre a ECE e a EDE.

. **Comunicações Referentes a Casos Pendentes** - Situações que estão em acompanhamento pela ECE e/ou pela EDE;

. **Chamadas SIVVD**- Chamadas efectuadas pelos cidadãos para o Serviço de Informação a Vítimas de Violência Doméstica.

Chamadas Não-Úteis:

. **Silenciosas** – Chamadas recepcionadas no sistema e que após o acolhimento ninguém fala;

. **Desligadas** - Chamadas que são interrompidas imediatamente após o acolhimento;

. **Enganos** - Quando a pessoa fala sem ser directamente para o operador, chamadas em que a própria pessoa refere não ser este o número pretendido ou ainda quando se ouve as teclas de marcação de número de telefone ou de fax. Incluem-se também nesta categoria as chamadas que já se encontram em espera aquando do acolhimento;

. **Brincadeiras** – Situações que não têm a ver com o âmbito da LNES e que paralelamente utilizam o gozo, a brincadeira e a diversão;

. **Outras** – Ofensas, injúrias e “habitués”.

Anexo 11: infraestruturas da Equipa Central de Emergência (ECE) da LNES-144

A Equipa Central de Emergência Social (ECE) desempenha as suas funções numa sala retangular, de cerca 21 m².

Como material, a sala dispõe de quatro “ilhas” (secretárias acopladas com vidro de separação de forma a reduzir a propagação de ruído entre os diferentes técnicos em atendimento). Cada “Ilha” (secretária) dispõe de um computador, uma Consola da PT que recepciona as chamadas e uns auscultadores (headsets) que cada um dos técnicos coloca na cabeça durante os atendimentos telefónicos. Para além disso cada secretária possui ainda um telefone fixo de onde os técnicos realizam todas as chamadas para o exterior. Cada secretária possui uma cadeira com rodas. Nessa sala está presente ainda uma mesa onde estão dispostas a impressora, o fax e o arquivo que é consultado diariamente pelos técnicos.

Realça-se que a equipa possui ainda outra sala com cerca de 15 m², onde se encontra o arquivo principal do serviço equipada com dois computadores, um dos quais se encontra sempre ligado remotamente e que permite o regime de teletrabalho no horário das 24.00 às 08.00.

Neste ponto relacionado com as infraestruturas, salienta-se a **Aplicação LNES-144**, que foi criada em 2003 propositadamente para este serviço. Nesta base de dados, registam-se os relatórios de emergência, crise e ocorrências, o que permite o tratamento estatístico dos dados. Sublinha-se ainda que os técnicos da ECE efectuam o registo nesta base de dados, bem como as Equipas Distritais de Emergência (EDE) que também acedem e usam a mesma, havendo partilha de informação. Acentua-se que no seu trabalho de triagem, a ECE utiliza o **Sistema de Informação da Segurança social – SISS**, tendo acesso aos dados identificativos do utente, morada, composição do agregado familiar, se cada um dos elementos te (ou não) processo em acção social, se são beneficiários do Rendimento Social de Inserção (RSI) e se auferem prestações familiares ou de desemprego. É ainda possível ter acesso aos descontos efectuados pelo utente durante a sua vida profissional para Segurança Social e o valor das pensões de invalidez, sobrevivência ou velhice. A equipa já terá solicitado acesso à parte da informação relativa à acção social, mas esta possibilidade ainda não terá sido atribuída.

Anexo 12: Guião pré Diagnóstico de triagem da ECE da LNES-144

Manual de Procedimentos LNES

1. Informação básica para a elaboração do Boletim de Crise ou Emergência

Identificação

- Nome do apelante, solicitante ou utente;
- Idade;
- Morada;
- Contactos telefónicos.

Aspectos clínicos

- Tipologia de doença (oncológico, foro psiquiátrico, reumático,);
- Se esteve internado, qual foi o período, nome do hospital, nome do médico;
- Necessidade de apoio especial.

Integração social

Integração social

- Bem integrado;
- Comunicação centrada nas redes de vizinhança;
- Comunicação centrada no domicílio;
- Isolamento.

Redes Familiares

Equilibrada: Situação em que as redes de pertença do indivíduo o auxiliam eficazmente;

Apoio de vizinhos/Amigos: Indivíduo que tem redes de pertença que o auxiliam eficazmente, independentemente da existência de rede familiar, a qual poderá ser negligente ou indisponível;

Indisponibilidade de Apoio Familiar: indivíduo possuidor de rede familiar que por impossibilidade não pode, de facto, receber o apoio de que necessita e que, além disso, não possui outras redes de pertença eficazes;

Negligência familiar/Abandono: indivíduo que não pode contar com o apoio da rede familiar de forma contínua ou que pode contar com aquele apoio apenas esporadicamente e sem apoio afectivo, não possuindo outra espécie de suporte social.

Actividades de vida diária/Mobilidade

Totalmente independente: Indivíduos em situação de independência nos cuidados pessoais e domésticos sem quaisquer ajudas técnicas ou de terceiros;

Dependência em certas situações: indivíduos que necessitam de ajudas técnicas ou outras, para superar barreiras arquitectónicas (ex. cadeira de rodas), melhorar capacidades de comunicação (ex. próteses auditivas) ou ainda, precisam da ajuda de outras para os apoiar

Manual de Procedimentos LNES

em algumas actividades (dificuldade em deslocar-se só à rua), mas que têm uma vida relativamente independente;

Dependência a intervalos frequentes: indivíduos que necessitam de alguém, uma vez em cada 24 horas ou menos, para satisfazer necessidades relacionadas com actividades domésticas (manutenção da alimentação, aquecimento, limpeza e segurança);

Dependência a intervalos muito frequentes: dependência de terceiros para satisfazer necessidades impostas pela higiene pessoal, alimentação e outros cuidados pessoais, mobilidade dentro de habitação e higiene doméstica, necessitando de vigilância domiciliária;

Totalmente dependente/cuidados constantes: indivíduos que necessitam, de dia e de noite, de vigilância e apoio constantes para satisfazer todas as necessidades pessoais fisiológicas e para as actividades de vida diária, requerendo ajuda, nomeadamente para orientação cognitivo – comportamental (geralmente requerem os cuidados de instituições específicas).

Mobilidade

- Totalmente móbil;
- Mobilidade reduzida (insuficiência cardíaca, invisuais);
- Mobilidade limitada à vizinhança;
- Mobilidade limitada à residência;
- Mobilidade limitada ao quarto/cadeira;
- Restrição total de mobilidade (confinamento à cama)

Condições Habitacionais

- Descrever o tipo de habitação (barraca, quarto, parte de casa, andar, vivenda, lar/outra instituição..)
- Descrever o tipo de posse (própria, alugada, prestação institucional....)
- Descrever a funcionalidade (degradada, sem condições mínimas de conforto, barreiras arquitectónicas, boas condições....)

Recursos económicos

Rendimentos suficientes/equilibrados: indivíduos cuja situação económica não depende de ajuda material ou económica de terceiros ou da comunidade, podendo suportar gastos adicionais para minorar a sua desvantagem ou incapacidade.

Independência precária – indivíduo cuja situação é sustentada por suporte, ajuda financeira ou material, de terceiros ou da comunidade (incluindo estado, Pensões, RSI e outras prestações que o indivíduo tenha direito);

Pobreza – indivíduos não independentes economicamente, por vezes não abrangidos pelas formas de benefício da protecção social (prestações sociais e outros apoios...)

CRITÉRIOS COMUNS QUE DEFINEM TODAS AS TIPOLOGIAS DE EMERGÊNCIA SOCIAL:

(NOTA INICIAL: nenhum destes critérios, comuns ou específicos, deve ser tido em conta de forma isolada)

- Não estão asseguradas as condições mínimas de sobrevivência (por exemplo, alimentação)
- Ausência de suporte familiar/rede de apoio informal
- Desconhecimento da rede serviços formal
- Inaccessibilidade às redes de apoio resultantes de isolamento geográfico
- Inexistência/ausência de recursos económicos
- Existência de dependentes, menores e incapacitados, a cargo
- Situação irregular no país (indocumentados)
- Analfabetismo/iletracia
- Manifesta debilidade no discurso

CRITÉRIOS QUE DEFINEM A TIPOLOGIA DE EMERGÊNCIA SOCIAL – SEM ABRIGO:

- Ser o próprio a efectuar o contacto telefónico, durante o dia (aqui considera-se das 8h às 23h) manifestando vontade de alterar a sua situação
- Existência de condições climáticas adversas
- Incapacidade/capacidade reduzida de locomoção do próprio
- Rupturas sucessivas nas relações familiares
- Afastamento progressivo dos serviços de apoio de acção social
- Idade: utentes idosos e utentes jovens (entre os 18 e os 21 anos)
- Género do utente

CRITÉRIOS QUE DEFINEM A TIPOLOGIA DE EMERGÊNCIA SOCIAL – VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PEDIDO DE APOIO PELA PRIMEIRA VEZ:

- Existência de perigo de vida iminente (ameaças de morte, existência de armas, privação da liberdade, etc.)
- A vítima de violência doméstica (adiante designada VVD) encontra-se na dependência económica do alegado agressor
- A VVD encontra-se a residir na habitação da família alargada do alegado agressor
- Má qualidade (relações conflituosas) com rede familiar/rede de apoio

- Ausência/inadequação dos recursos económicos e habitacionais por parte da rede familiar/rede de apoio na protecção da vítima
- As agressões ocorrem na presença de menores
- Existência de patologias psiquiátricas diagnosticadas no alegado agressor
- Existência de antecedentes criminais do alegado agressor
- Consumo de álcool e/ou estupefacientes por parte do alegado agressor
- Fragilidade emocional e psicológica da VVD
- Hospitalizações anteriores da VVD
- Frequência e gravidade das agressões
- Existência de agressão física e/ou psicológica recente

**CRITÉRIOS QUE DEFINEM A TIPOLOGIA DE EMERGÊNCIA SOCIAL –
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA - PEDIDO DE APOIO REINCIDENTE:**

- Existência de perigo de vida iminente (ameaças de morte, existência de armas, privação da liberdade, etc.)
- Perigosidade do alegado agressor verificada pelas forças policiais
- Motivação actual da VVD e intenção de apresentar queixa
- Gravidade das agressões físicas e sexuais
- Existência de menores dependentes da VVD
- As agressões ocorreram na presença de menores
- Existência de patologias psiquiátricas diagnosticadas no alegado agressor
- Existência de agressão física e/ou psicológica recente

**CRITÉRIOS QUE DEFINEM A TIPOLOGIA DE EMERGÊNCIA SOCIAL -
AUSÊNCIA/PERDA DE AUTONOMIA:**

- O utente já efectuou diligências para resolver a sua situação, mas não obteve resposta por parte dos serviços que contactou/visitou.
- Carácter provisório da situação em que o utente se encontra
- O utente não se colocou intencionalmente na situação
- Ausência temporária de suporte familiar/rede de apoio
- Idade – utentes idosos e utentes jovens (entre os 18 e os 21 anos)
- Estados de saúde debilitados sem necessidade de recorrer a uma unidade de saúde (por exemplo: diabético/doente renal, tendo sempre em conta o pedido de apoio efectuado)

- Situações de furto em que o utente está numa Esquadra PSP/Posto GNR e já apresentou queixa
- Idoneidade da entidade solicitante do acolhimento/apoio: PSP, GNR, CNAI, IPSS, etc., e diligências que já efectuaram para resolver a situação
- Género do utente

CRITÉRIOS QUE DEFINEM A TIPOLOGIA DE EMERGÊNCIA SOCIAL - DESALOJAMENTO:

1. DEVIDO A INCÊNDIO/INUNDAÇÃO/DESMORONAMENTO:

- Ocorrência de um incidente/catástrofe não causado intencionalmente pelo próprio
- Verificação objectiva por entidades competentes da impossibilidade de continuar a residir na habitação
- Inexistência de habitação alternativa

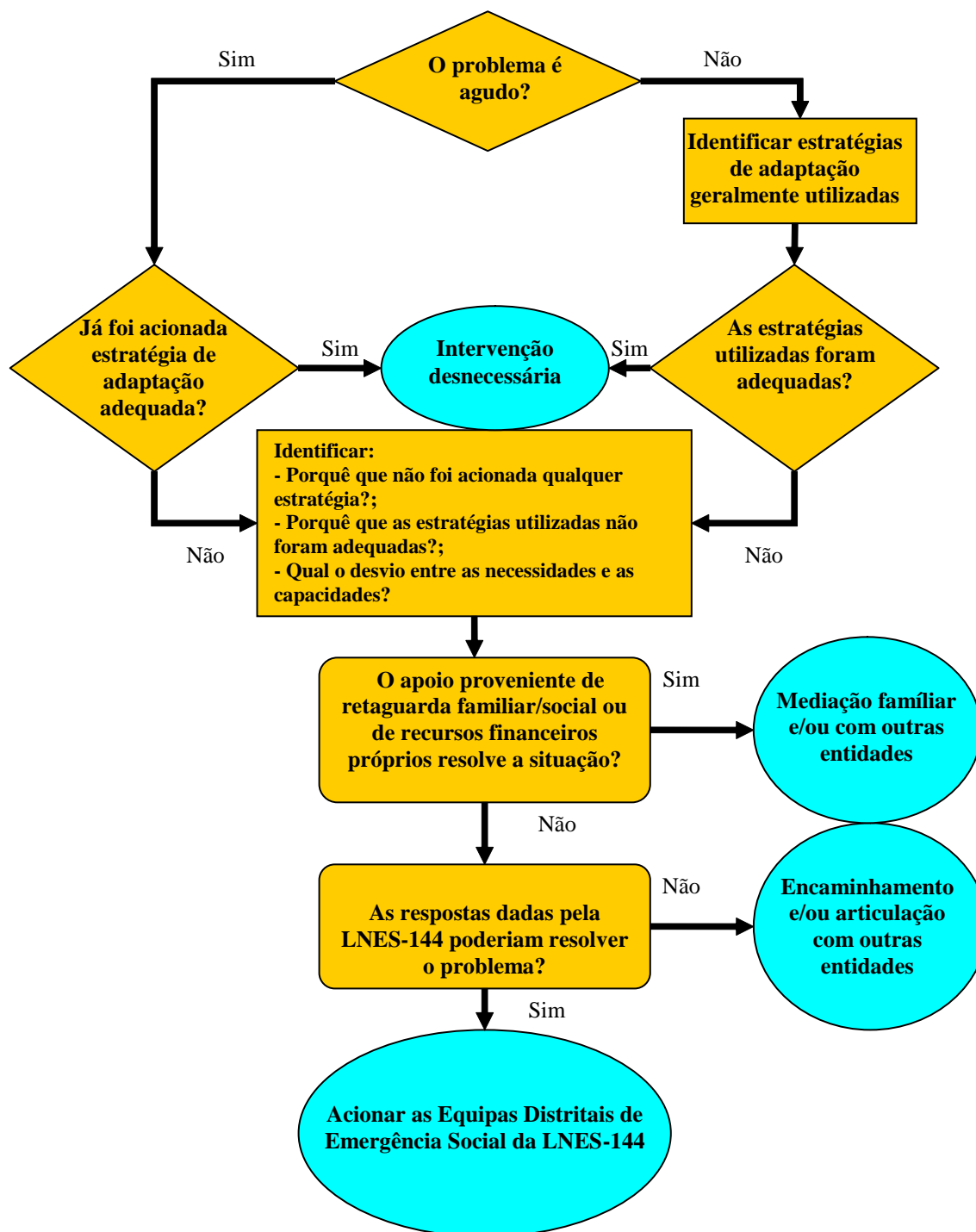
2. DESPEJO:

- Desalojamento na sequência de desemprego/redução do salário
- Desconhecimento dos direitos enquanto inquilino e das obrigações do senhorio, no caso de existir contrato de arrendamento
- Desalojamento na sequência de conflitos entre o senhorio e outros subarrendatários
- Desalojamento por parte do senhorio na sequência de conflitos sucessivos com o mesmo
- O utente já efectuou diligências para resolver a sua situação, mas não obteve resposta por parte dos serviços que contactou

3. RUPTURA FAMILIAR/CO-HABITANTES:

- Desalojamento na sequência de conflitos entre o utente e o(s) co-habitante(s)
- Expulsão de casa na sequência de um facto (notícia) não aceite pelos outros elementos da família
- Não ter sido o próprio a tomar a decisão/iniciativa da saída de casa
- Carácter actual da ruptura

Anexo 13: Fluxograma da Vulnerabilidade, Capacidades e Rede de suporte



Anexo 14: Tipos de Resposta por parte da LNES-144

Intervenção Técnica com Acolhimento: resposta imediata em equipamento ou unidade hoteleira que acolha, de imediato e por um período de 72 horas, qualquer pessoa em situação de ES. Esta resposta implica ainda todos os apoios necessários à satisfação das necessidades básicas das pessoas, nomeadamente alimentação, medicação, vestuário e transporte para o local de pernoita e/ou outros locais durante o período das 72 horas. Neste ponto salienta-se que o acolhimento quando é feito em instituições protocoladas com o ISS propõe-se que a comparticipação financeira paga à CVP seja diferenciada. Aqui cabe referir que o acolhimento em rede institucional ou unidade hoteleira é a principal resposta na área da ES, sendo necessário garantir a acessibilidade a este tipo de resposta, seja através de vagas disponíveis para a ES, seja através de parcerias/protocolos que se estabelecem com determinadas pensões ou mesmo através de famílias de acolhimento. Todas estas respostas devem ser previamente sinalizadas ao Instituto de Segurança Social de forma a serem alvo de avaliação, acompanhamento e consentimento antes de serem utilizadas como recurso. Destaca-se que a própria Cruz Vermelha Portuguesa possui respostas próprias e também tem como função criar novos protocolos/parcerias de forma a responder prontamente às situações de ES. Todos os utentes são previamente informados do local onde permanecerão durante o acolhimento de emergência, sendo necessária a sua concordância com a resposta fornecida. No caso de o utente recusar apoio, este terá de assinar declaração em como recusou o apoio. Implica SEMPRE a deslocação das EDE's da CVP ao local, o aprofundamento de diagnóstico e uma articulação com a rede e o follow-up das situações.

Intervenção técnica sem acolhimento: Resposta imediata cujo objectivo é a satisfação das necessidades básicas das pessoas em situação de ES sem necessidade de integração em equipamento ou unidade hoteleira. Esta resposta implica uma intervenção pontual, que poderá passar por apoio em alimentação, vestuário, encaminhamento para acolhimento em rede de pertença/familiar, unidades de saúde ou outros serviços. Implica SEMPRE a deslocação das EDE's da CVP ao local, o aprofundamento de diagnóstico e uma articulação com a rede e o follow-up das situações. Neste ponto incluem-se, como já foi referido, o transporte, que consiste na deslocação de pessoa (as), a pedido da ECE, de um ponto para outro, dentro do território de Portugal continental, tendo a mesma, acolhimento assegurado no ponto de destino. Esse transporte, pode ser efetuado de carro, transporte adaptado ou transporte público.

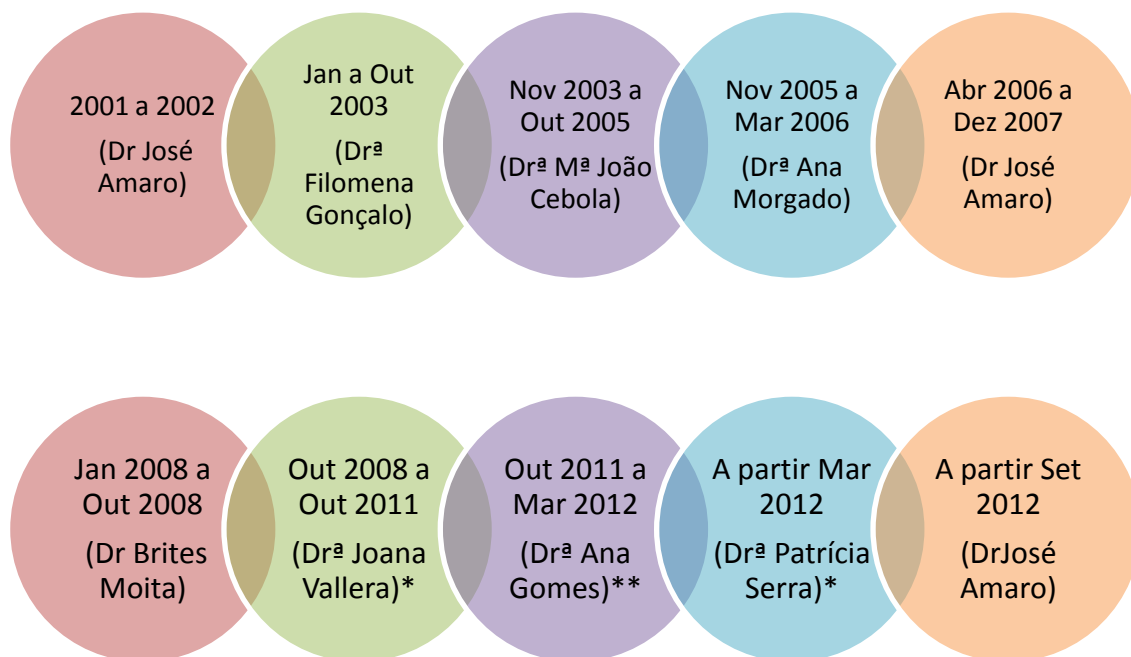
Anexo 15: Despesas da LNES-144 de 2002 a 2011

	ANO 2002	ANO 2003	ANO 2004	ANO 2005	ANO 2006	ANO 2007	ANO 2008	ANO 2009	ANO 2010	ANO 2011
Quadro Função Públic		6.834,42	27.038,19	27.102,83	65.493,21	433.328,58	67.405,93	-7.372,79		
Contr.trab.F. Públ.	300.300,10	275.318,09	191.580,44	193.985,66	173.432,86	361.244,49	181.171,69	234.041,71	192.690,08	191.606,43
Quadro Função Públic	563,89		8.279,40	6.983,70	57.670,41	34.938,65	19.053,44	-5.289,54		1.477,05
Contr.trab.F. Públ.	48.301,30	44.128,92	55.528,46	29.868,52	51.228,62	33.061,67	40.780,88	54.584,83	18.071,65	15.822,73
Vencimentos.				6.692,11	3.307,85					
Sub.s de férias e Na				3.235,04	-1.617,52					
Em dias úteis.						26.228,26				
Ds desc.sem.compl.fe	16.501,08	9.244,24	8.184,62	6.939,56	6.379,64	53.240,56	10.545,50	9.440,44	9.934,40	8.360,35
Trab. Reg. de turnos	64.973,09	43.518,48	44.635,73	39.732,58	42.710,83	42.447,63	50.725,97	50.905,33	51.218,97	51.266,86
Quadro Função Públic		50,12	895,64	763,79	1.344,32	21.384,67	3.074,36			
Contr.trab.F. Públ.	16.327,02	12.224,90	12.037,70	11.613,29	9.311,24	21.108,49	8.898,15	11.388,20	10.944,01	10.491,39
Quadro Função Públic				101,47		15.889,46	274,42	-60,98		
Contr.trab.F. Públ.		45,24	118,29	40,78	526,70	14.544,86	121,96	-13,91		12,55
Contr.trab.F. Públ.				2,16						
Gratificações						2.714,58				
Isenç. hor. trabalho	5.218,36	6.446,32	9.372,04	8.530,11	7.889,50	5.359,98	541,69			
Outros.	460,64	206,88				120.536,51				
Sub.Fam.crianç./jove						1.798,64				
Out. Prest. familiar						614,68				
Pens. transit. Apose				2.001,58	415,65	1.369,52				
Ass.Dç.Func.públicos										6.341,78
Seg.Soc.F.Públ-C.G.A			4.842,10	3.707,29	21.324,73	77.649,13	14.225,37	25.953,80	16.097,59	14.116,28
Seg. Soc.#Reg. Geral		89.728,53	54.954,39	45.808,56	72.126,93	94.654,46	55.206,43	33.914,24	31.641,14	31.194,50
Consultas.			265,85	163,60	20,45	3.774,45	143,15	224,95	440,72	20,45
Elem.auxil.diagnósti			89,33			1.408,90	236,80	93,61	16,35	13,32
Internamentos						761,89	8,36			
Apar.compl.diagnósti			290,78	164,21		1.688,83	270,09	721,26	932,09	270,19
Outros				95,77		1.173,17	188,99	356,73	805,16	
For.Profis.-Monitora						175,45				
CCD		450	536,52	536,52	401,92	30,80				
	452.645,48	488.196,14	418.649,48	388.069,13	511.967,34	1.371.128,31	452.873,18	408.887,88	332.792,16	330.993,88

*Dados fornecidos pelo Núcleo de Gestão Orçamental do Departamento de Gestão Financeira do ISS, I.P.

Anexo 16: Coordenação da LNES-144

Passa-se a expor um quadro com a perspectiva histórica da coordenação da LNES-144. No entanto ressalva-se que as datas são aproximadas e não absolutas, sendo o intuito dar apenas uma ideia da rotatividade ao nível da coordenação do serviço, bem como a periodicidade das respectivas reuniões de equipa.



**Acumulava funções de coordenação da LNES-144 com a coordenação da Unidade de Qualificação de Famílias e Territórios*

***Acumulava funções de coordenação da LNES-144 com a Direção do Departamento de Desenvolvimento Social*

Anexo 17 – Formações Inicial da LNES-144

LNES – PROGRAMA DE FORMAÇÃO
Equipa Central

Objectivos Gerais:

- Adquirir conhecimentos e capacidades de acção referenciados ao conceito de emergência social relativamente a:
 - Atendimento telefónico e utilização do equipamento
 - Triagem das situações de emergência
 - Encaminhamento para respostas de emergência
 - Articulação com recursos no âmbito da emergência sinalizada

Módulos	Objectivos	Conteúdos	Grupo	Dia	Hora	Local	Formadores	Metodologia	Documentação suporte (pasta de formação)
Abertura apresentação da LNES e do Programa da Formação	- Situar globalmente a Linha de Emergência a nível de objectivos e funcionamento <ul style="list-style-type: none"> • Identificar o contributo da formação na preparação da implementação da Linha 	- Finalidade da LNES no contexto do PNAI e da Protecção Social da Cidadania <ul style="list-style-type: none"> • Conceitos e objectivos LNES • Situações abrangidas/ prioridades • Serviços prestados, articulação com outras respostas e circuitos - Programas de formação: objectivos, conteúdos e metodologia	Sub-grupo 1 Sub-grupo 2	23/09 23/09	9,30h 17h	Rua Professor Orlando Ribeiro, Edifício G 1 Escritório T 1600-789 Lisboa	Responsáveis dos Serviços Centrais	Exposição e esclarecimento de questões	- Brochura PNAI - Programa de Formação - Lista de participantes - Folheto LNES
1 Técnicas de atendimento telefónico	- Capacitar os técnicos para avaliarem o grau e prioridade da urgência das situações - Criar a imagem do Serviço de Emergência Social Nacional - Adquirir competências de gestão eficaz do serviço de apoio telefónico e encaminhamento das situações - Capacitar os técnicos para estabelecer relação de empatia e da gestão da situação	- Acolhimento - A escuta activa e a expressão oral - As técnicas de motivação e a entrevista guiada e semi-guiada - A assertividade - A atitude de empatia e o suporte emocional - A optimização dos recursos - A capacidade dos técnicos para lidar com situações “marginais” à LNES - A relação de ajuda na situação de crise - Gestão das emoções: saber ouvir, informar, questionar, sensibilizar, tranquilizar e aconselhar - As reclamações - Encaminhamento e as transferências de chamadas	Sub-grupo 1 Sub-grupo 2	23/09 24/09 23/09 24/09	10h-17h 9,30-17h 17,30-23h 17,30-23h	Rua Professor Orlando Ribeiro, Edifício G 1 Escritório T 1600-789 Lisboa	Odete Fachada	- Exposição, - Exercícios práticos - Simulações - Estudo de casos - Trabalho do grupo role playing - Exposição - Brainstorming - Exercícios práticos - Simulação	- Manual de apoio ao atendimento: procedimentos e fichas de apoio

Módulos	Objectivos	Conteúdos	Grupo	Dia	Hora	Local	Formadores	Metodologia	Documentação suporte (pasta de formação)
2 Utilização do equipamento técnico	- Capacitar a equipa para utilização eficaz do equipamento disponível	- Potencialidades do equipamento e técnicas de utilização	1 2	25/09	8h-16h 16h-24h	Rua Andrade Corvo, nº 6 – 4º Piso	PT – Contact Portugal Telecom	- Técnicas específicas para utilização do equipamento de comunicação disponível	- Manuais de utilização do equipamento
3 Triagem/ Diagnóstico da Emergência	- Capacitar os técnicos para fazerem diagnóstico/ avaliação das situações de emergência considerando os grupos e problemáticas em causa; - Adquirir conhecimentos específicos e outros relativos às respostas sectoriais direccionados para as diferentes tipologias de Emergência Social	- Identificação de situação de emergência referenciada ao conceito definido e sua aplicação no quadro de diferentes tipologias - Procedimentos adequados às diferentes situações - Legislação de suporte à intervenção, considerando áreas e tipologias de emergência prioritárias - Enquadramento das situações de emergência social no sistema de Protecção Social	Grupo total	26/09	9,30-13h 14,30-17,30	Avª Duque Ávila, 169 - 4º andar Dtº Lisboa	Maria José Gamboa	- Exposição - Exercícios práticos - Simulações - Trabalhos de grupo	- Documentos com definição de conceitos e tipologia de situações - Orientações e procedimentos para a emergência - Respostas sociais a nível sectorial e por problemática - Legislação da Segurança Social e de problemáticas específicas
4 Encaminhamento	- Garantir competências aos técnicos de orientação e encaminhamento adequado das situações para obtenção às respostas de emergência	- Âmbito de intervenção técnica e geográfica dos serviços/equipas dos CDSSS: níveis de intervenção das equipas de emergência - Finalidades e âmbito de actuação de Linhas específicas de emergência e aconselhamento - Redes e recursos de suporte na área social: competências e âmbito de intervenção	Grupo total	27/09	9h-12,30h	Avª Duque Ávila, 169 - 4º andar Dtº Lisboa	José Amaro	- Exposição - Exercícios práticos	- Guias de recursos
5 Instrumentos de suporte ao registo de informação e avaliação da LNES	- Uniformizar modelos de registo e tratamento de informação - Obter informação permanente de suporte à avaliação da eficácia e qualidade de resposta da LNES	- Modelos de registo de ocorrências, orientação, respostas e encaminhamento - Modelo de registo de casos sinalizados para acompanhamento das equipas locais - Orientações a nível de preenchimento dos modelos, tratamento da informação e circuitos	Grupo total	27/09	14h-16h	Avª Duque Ávila, 169 - 4º andar Dtº Lisboa	José Amaro	- Exposição - Exercícios práticos	- Modelos de registo de informação: • Fichas de ocorrência, informação, orientação e encaminhamento • Relatórios

Módulos	Objectivos	Conteúdos	Grupo	Dia	Hora	Local	Formadores	Metodologia	Documentação suporte (pasta de formação)
6 Organização e funcionamento das equipas de emergência	- Definir um modelo organizativo e de funcionamento que garanta os objectivos da LNES	- Nº e constituição das equipas de emergência - Localização - Competências e funções dos elementos da equipa - Regime de turnos/ escalas/ passagem de trabalho	Grupo total	27/09	16,30-18h	Avª Duque Ávila, 169 - 4º andar Dtº Lisboa	Equipa de Acompanhamento e Supervisão	- Exposição e esclarecimento dúvidas	- Documentos específicos referentes ao modelo de organização e funcionamento das equipas de emergência
7 Teste à utilização do equipamento técnico	- Identificar capacidades adquiridas e limites ao funcionamento do equipamento	- Exercícios de aplicação	Grupo total	28/09	8h-20h	Travessa do Pinheiro nº 28 Lisboa	Portugal Telecom	- Exercícios práticos - Simulações	- Manuais
8 Atendimento Follow-up Teste de aplicação da LNES	- Identificar capacidades e limites ao funcionamento da LNES	- Exercícios de aplicação ao funcionamento da LNES, a nível central e distrital	Grupo total	29/09	9h – 14h 15h – 20h		- Odete Fachada - Maria José Gamboa - José Amaro	- Simulações - Avaliação dos resultados de aplicação pela equipa central e equipa distrital	- Todos os produzidos para os diferentes módulos

LNES – PROGRAMA DE FORMAÇÃO Equipas Distritais

Objectivos Gerais:

- Conhecimento e desenvolvimento de capacidades técnicas a nível de:
 - Diagnóstico das situações de emergência e intervenção na crise
 - Encaminhamento e sinalização de situações para acompanhamento
 - Mobilização de recursos locais
 - Registo e tratamento da informação e avaliação

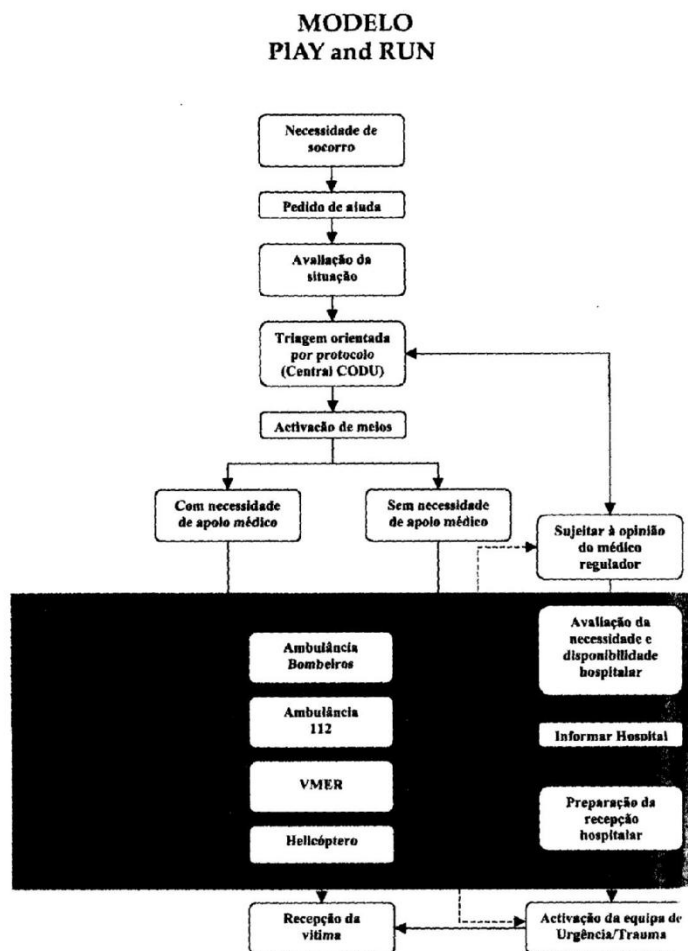
Módulos	Objectivos	Conteúdos	Grupo	Dia	Hora	Local	Formadores	Metodologia	Documentação suporte (pasta de formação)
Abertura apresentação da LNES e do Programa da Formação	- Situar globalmente a Linha de Emergência a nível de objectivos e funcionamento <ul style="list-style-type: none"> • Identificar o contributo da formação na preparação da implementação da Linha 	- Finalidade da LNES no contexto do PNAI e da Protecção Social da Cidadania <ul style="list-style-type: none"> • Conceitos e objectivos da LNES • Situações abrangidas/prioridade • Serviços prestados, articulação com outras respostas e circuitos - Programas de formação: objectivos, conteúdos e metodologia	1 e 2 3 e 4	24/09 26/09	9,30h 14,30h	6º Andar Dtº	Responsáveis Serviços Centrais	- Exposição e esclarecimento de questões	- Brochura PNAI - Programa de Formação - Lista de participantes
I Diagnóstico de intervenção na crise	- Capacitar os técnicos para fazerem diagnóstico/ avaliação das situações de emergência considerando os grupos e problemáticas em causa <ul style="list-style-type: none"> - Adquirir conhecimentos específicos e outros relativos às respostas sectoriais direccionadas para as diferentes tipologias de Emergência Social 	- Identificação de situação de urgência referenciada ao conceito definido e sua aplicação no quadro de diferentes tipologias <ul style="list-style-type: none"> - Procedimentos adequados às diferentes situações - Legislação de suporte à intervenção, considerando áreas e tipologias de emergência prioritárias - Enquadramento das situações nos sistemas de protecção social e respostas sociais 	1 2 3 4	24/09 25/09 26/09 27/09 26/09 27/09	9,30-12,30 14,30-17,30 9,30-12,30 14h-17,30h 14h-17,30h 9,30-12,30 14h-17,30h 9,30-12,30	6º Andar Dtº 7º Andar Dtº 6º Andar Dtº 7º Andar Dtº	Maria José Gamboa Maria José Gamboa Margarida Antunes Teresa	- Exposição - Exercícios práticos - Simulações	- Documentos com definição de conceitos e tipologia de situações - Orientações e procedimentos para a emergência - Respostas sociais a nível sectorial e por problemática - Legislação da Segurança Social, penal, laboral, etc.)

Módulos	Objectivos	Conteúdos	Grupo	Dia	Hora	Local	Formadores	Metodologia	Documentação suporte (pasta de formação)
2 Encaminhamento e rede de recursos locais	- Garantir competências aos técnicos de orientação e encaminhamento adequado das situações para obtenção às respostas de emergência	- Âmbito de intervenção técnica e geográfica dos serviços/equipas dos CDSSS - Finalidades e âmbito de actuação de Linhas específicas de emergência e aconselhamento - Redes e recursos de suporte na área social: competências e âmbito de intervenção	1	25/09	9,30-12,30	6º Andar Dtº	Equipa José Amaro	- Exposição - Exercícios práticos	- Guias de recursos - Documento síntese sobre finalidade e âmbito da linha de emergência existente
			2	24/09	9,30-12,30	7º Andar Dtº	José Amaro		
			3	27/09	14h-17,30	6º Andar Dtº	Equipa José Amaro		
			4	27/09	14h-17,30h	7º Andar Dtº	Equipa José Amaro		
3 Instrumentos de registo e organização e funcionamento das equipas	- Uniformizar modelos de registo e tratamento de informação - Obter informação permanente de suporte à avaliação da eficácia e qualidade de resposta da LNES - Definir um modelo organizativo e de funcionamento que garanta os objectivos da LNES	- Modelos de registo de ocorrências, orientação, respostas e encaminhamento - Modelo de registo de casos sinalizados para acompanhamento das equipas locais - Orientações a nível de preenchimento dos modelo, tratamento da informação e circuitos - Nº e constituição das equipas de emergência - Localização - Competências e funções dos elementos da equipa - Regime de turnos/ escalas/ passagem de trabalho	1	26/09	9,30h-13h	6º Andar Dtº	Equipa de acompanhamento e supervisão das equipas emergência	- Exposição - Exercícios práticos	- Modelos de registo de informação - Fichas de ocorrência, informação, orientação e encaminhamento - Modelos de tratamento de dados - Relatórios de avaliação - Documentos específicos referentes ao modelo de organização e funcionamento das equipas
			2	26/09	9,30h-13h	7º Andar Dtº			
			3	28/09	14,30h-18h	6º Andar Dtº			
			4	28/98	14,30h-18h	7º Andar Dtº			
4 Teste de aplicação da LNES	- Identificar capacidades adquiridas e limites ao funcionamento da LNES e introduzir as correcções necessárias	- Exercícios de aplicação relativos às diferentes tipologias de situação de emergência a nível de competências das equipas Central e Distrital	Todos os grupos	29/09	9h – 14h 15h – 20h	Posto de trabalho		- Simulações e avaliação dos resultados de aplicação pela equipa central e equipa distrital	- Todos os produzidos para os diferentes módulos

Anexo 18 – Formações Frequentadas desde 2001 até Julho 2009

Ação Formação frequentada	Nº técnicos que participaram	Duração da Formação	Transmissão conhecimentos à Equipa
Violência Doméstica	Todos os elementos da Equipa		Pontualmente apenas sob a forma de texto
Marketing Territorial	2 Técnicos	24 horas	Inexistente
Sistemas da Segurança Social	2 Técnicos	21 horas	Inexistente
Curso Alta Direcção em Administração Pública	1 Técnica	1 ano lectivo	Inexistente
Curso Formação Inicial de Formadores	1 Técnica	105 horas	Inexistente
Curso Intensivo "European Community Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management"	1 Técnica	120 horas	Inexistente
Curso formação Profissional de Prevenção e Gestão do Stress	1 Técnica	36 horas	Inexistente
Curso Terrorismo e Terrorismos: As novas Ameaças Globais	1 Técnica	36 horas	Inexistente
Estrutura de Intervenção Área Tutelar Cível: A Nova Lei Divórcio	4 Técnicas	7 horas	Apenas sob a forma de texto
Regime Contrato de Trabalho em funções Públicas e Vínculos, Carreiras e Remunerações	2 Técnica	3 horas	Inexistente
I Congresso Internacional Adopção	1 Técnica	14 horas	Inexistente
A Criança e a Família	2 Técnicas	14 horas	Inexistente
SIADAP	2 Técnicas	3 horas	Inexistente
Ação formação formadores referentes à Aplicação sistema de Gestão das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens	1 Técnica	18 horas	inexistente
Gestão da Qualidade nas CPCJ	1 Técnica	21 horas	Inexistente
Reforço CPCJ – Formação Inicial de Técnicos	1 Técnica	56 horas	Inexistente
Avaliação das Famílias de Crianças em Risco	1 Técnica	18 horas	Inexistente
I Encontro Protecção de Crianças e Jovens	2 Técnicas		
Intervenção Psicossocial em situações de Crise/Catástrofe	2 Técnicas	40 horas	Inexistente
Seminário Tráfico de Pessoas	2 Técnicas		Inexistente
Gestão da Qualidade das Respostas sociais	1 Técnica	72 horas	Inexistente
Encontro SOS Voz Amiga e LNES	Todos os elementos da Equipa		Inexistente

Anexo 19: Modelo Português de intervenção do INEM “Play and Run”



Modelo Português “Play and Run” – Da activação à prestação de socorro (Figura adaptada de Guerra, 2002: 40 apud Mateus, 2007: 126)

Anexo 20: Alguma legislação de suporte ao trabalho do INEM

1965	Despacho conjunto Ministros do Interior e da Saúde e Assistência de 13 Outubro – Criação Serviço Primeiros Socorros
1971	Decreto-Lei 511/71 de 22 Novembro – Criação Serviço Nacional de Ambulâncias
1992	Decreto-Lei: 38/1992 de 28 de Março - Normas Básicas de Enquadramento da atividade de Transporte de Doentes
1997	Decreto-Lei 73/1997 de 15 Janeiro – Funcionamento do Número Europeu de Emergência
2004	Portaria 458-A/2004 de 23 de Abril - Regulamento Interno do INEM
2005	Despacho Normativo 46/2005 - Regulamento Interno do Pessoal do INEM
2008	Código de Ética dos Profissionais do INEM
2008	Despacho Normativo 3/2008 de 15 de Janeiro - Regulamento Interno Organizativo do INEM
2011	Despacho 14898/2011 de 3 Novembro – Define os meios de emergência pré-hospitalares de suporte avançado e imediato de vida do INEM
2012	Portaria 158/2012 de 22 de Maio - Estatutos do INEM, I.P.
2012	Decreto-Lei 34/2012 de 14 de Fevereiro - Lei Orgânica do INEM, I.P.

Anexo 21: Resumo das principais conclusões do 1º Encontro Europeu de Linhas Telefónicas de Emergência Social (2003)

	LNES-144	Shelter Line	115
Enquadramento e princípios de acção	Criada em 2001 e tutelada pelo Ministério da Solidariedade e Segurança Social, visa promover a integração de pessoas em situação de risco de pobreza persistente ou exclusão social (PNAI 2001-2003). Constitui-se como um modelo de intervenção social em urgência, bastante próximo do modelo médico, concentrando-se na pessoa, na sua vulnerabilidade e nos riscos. Lançamento segundo um modelo único não comprovado e sendo o único que dá uma resposta imediata e concreta.	Criada em 1966 pela ONG <i>Shelter</i> e que visa a existência de um direito à habitação e acesso a recursos judiciais. Apoia-se no Direito e no aparelho judiciário e jurisprudência de recursos possíveis. Linha essencialmente é informativa. Opta por não se situar no terreno das dificuldades pessoais, relacionais e sociais e centra-se no pressuposto que para a pessoa o acesso aos direitos e a obrigação do reconhecimento desses direitos constituem um meio de romper com a exclusão.	Criada em 1997 e tutelada pelo Ministério do Emprego e da Solidariedade, cujo objetivo é informar e orientar, por telefone, pessoas e famílias sem domicílio fixo. Sistema intermediário, muito descentralizado e trabalhando em parceria. São soluções que não se prendem com qualquer direito e não pretendem, por elas próprias, constituir um tratamento social. É um sistema heterogéneo e desigual consoante os departamentos e os gestores.
Referências base	Resolução do Conselho de Ministros nº 91/2001 de 6 de Agosto e PNAI 2001-2003	Housing Act 1996 e Livro Branco de 2003.	Circular da Direção Geral dos Assuntos Sociais do Ministério do Emprego e Solidariedade (Maio 97) e Lei de 29 de Julho de 1998.
Modalidade de Funcionamento	365 dias por ano e 24 horas por dia, gratuito e nacional.	365 dias por ano e 24 horas por dia, gratuito e nacional.	365 dias por ano e 24 horas por dia, gratuito e nacional
Organização Interna	Equipa 13 elementos em call center e 18 equipas distritais.	30 centros de ajuda à habitação SHELTER, 13 centros independentes financiados em parte pela SHELTER e 10 centros especializados.	115 Gestores de Centros de Abrigo e de Reinserção Social, de diferentes departamentos. Contratam auditores específicos ou confiam as escutas aos assalariados das suas equipas.
Financiamento	Financiamento público, inscrevendo-se no orçamento do ISS, I.P.	Financiada pela SHELTER, ONG que funciona através de donativos de empresas e particulares, tendo o Governo apenas contribuído com uma subvenção de lançamento.	Financiamento multiforme: - Financiamento público da FNARS; - Financiamento de operadores telefónicos referente à totalidade dos custos com as chamadas telefónicas; - Financiamento dos serviços departamentais da direção dos assuntos sociais relativamente ao custo com os gestores.